

LES ACCIDENTS CAUSÉS PAR LES TRAVAUX PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 7 Mars 1934, à 14 heures

PAR

ANDRÉ MATHIOT

Président : M. A. MESTRE, Professeur

<i>Suffragants</i> {	MM. ROUAST SCELLE	{ Professeurs
----------------------	----------------------	---------------

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS - 5^e

1934

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

LES ACCIDENTS

CAUSÉS PAR LES

TRAVAUX PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 7 Mars 1934, à 14 heures

PAR

ANDRÉ MATHIOT

Président : M. A. MESTRE, Professeur

<i>Suffragants</i> {	MM. ROUAST SCELLE	{ Professeurs
----------------------	----------------------	---------------

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS - 5^e

1934



ABRÉVIATIONS

Cass. Req., Civ., Crim. — Arrêt de la Cour de Cassation, Chambre des Requêtes, Chambre civile, criminelle.

C. d'Etat. — Arrêt du Conseil d'Etat.

C. P. — Arrêté du Conseil de Préfecture.

D. H. — Dalloz, Recueil hebdomadaire.

D. P. — Dalloz, Recueil périodique.

Gaz. Pal. ou G. P. — Recueil de la Gazette du Palais.

Gaz. Trib. ou G. T. — Recueil de la Gazette des Tribunaux.

J. C. P. — Recueil de la Jurisprudence des Conseils de Préfecture.

R. — Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Lebon).

R.G.A.T. — Revue Générale des Assurances terrestres.

S. — Recueil Sirey.

T. Confl. — Arrêt du Tribunal des Conflits.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

1. — L'exceptionnel intérêt des questions de responsabilité a souvent été mis en lumière, et ressort à l'évidence de l'importance et du nombre des travaux qui y ont été consacrés.

La civilisation se développe, les besoins des hommes s'accroissent; en même temps se multiplient les occasions qu'ont les individus d'entrer en contact avec d'autres individus, en rapports avec des collectivités organisées; en même temps deviennent plus fréquents les cas où, ces rapports donnant naissance à des dommages, la responsabilité d'une personne, physique ou morale, pourra être mise en jeu.

La nécessité de constamment adapter aux besoins de la conscience juridique de l'époque les principes posés par le législateur, ou même de satisfaire, dans un complet silence des textes, les exigences de l'idée de justice, a conduit la jurisprudence, aidée par la doctrine, à l'élaboration de systèmes de responsabilité déjà perfectionnés, souvent fouillés par les auteurs, mais dont l'étude demeure attachante (1).

Ce travail de la jurisprudence, c'est dans la matière de la responsabilité de la puissance publique qu'il nous apparaît le plus considérable. Ici, le chemin parcouru

1. — (1) « C'est surtout dans les matières les plus étudiées, parce qu'elles sont précisément les plus vivantes, et, si l'on peut dire, les plus empoignantes, que l'on est sûr de trouver de l'intérêt. » (Saleilles, *Revue bourguignonne de l'enseignement supérieur*, 1894, p. 651.)

depuis un demi-siècle, par le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits (2) est véritablement énorme, et lorsqu'on songe qu'en 1899 (3) le Conseil d'Etat affirmait encore comme un principe, entamé seulement par quelques lois, l'irresponsabilité de la puissance publique, on ne peut qu'admirer les progrès accomplis. Aujourd'hui, les auteurs sont nombreux qui protestent contre l'extension d'après eux abusive, donnée par le Conseil d'Etat à la responsabilité extra-contractuelle de l'Administration, et contre le développement qu'a pris la responsabilité fondée sur le risque. Aujourd'hui la responsabilité de l'Administration est la règle, l'irresponsabilité l'exception. Mais devant quelle juridiction, suivant quels principes, dans quelles conditions la responsabilité de la puissance publique pourrait-elle être mise en jeu, ce sont là des points qui ont été inégalement approfondis pour les différentes catégories de responsabilité (4).

2. — En particulier la matière des travaux publics, dont l'intérêt pratique est si grand en Droit administratif, et qui donne lieu à un contentieux d'une extraordinaire importance, à la fois par le nombre des procès qu'il comprend et par les principes juridiques qui y touchent, comporte l'étude de nombreux problèmes de responsabilité.

(2) Guidés parfois et entraînés par de savants auteurs comme le doyen Hauriou ou le professeur Jèze.

(3) C. d'Etat, 13 janvier 1899. *Lepreux*, S. 1900, III, 1, et la note du doyen Hauriou.

(4) Indépendamment des nombreux ouvrages spéciaux, que nous aurons l'occasion de citer sur la responsabilité de la puissance publique, il est à noter, entre autres preuves de l'importance aujourd'hui accordée à la matière, que tous les auteurs d'ouvrages importants sur le Droit civil ou la Responsabilité civile ont tenu à consacrer quelques pages à la responsabilité de l'Administration. Ainsi :

Aubry et Rau, *Cours de Droit civil français*, 5^e éd., par E. Bartin, t. VI, § 447; Demogue (R.), *Traité des obligations en général*, t. V; Lalou (H.), *La responsabilité civile*, 2^e éd., § 1383 et s.; Mazeaud (H. et L.), *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile*, t. II; Planiol et Ripert, *Traité pratique de Droit civil*, t. VI, par Esmein, 1^{re} partie, § 714.

Des travaux publics peuvent résulter, pour les propriétés voisines, des *dommages* (1) : un immeuble, par suite de la construction de l'ouvrage public, est placé en contrebas et exposé à des infiltrations (2); ses accès ont été rendus difficiles, il est déprécié par les émanations provenant d'un égout (3); un moulin à vent est masqué par un remblai de chemin de fer, qui a intercepté le vent régnant dans la contrée (4); une usine est obligée de chômer pendant l'exécution des travaux (5); on pourrait multiplier les exemples de ces dommages dits « permanents », c'est-à-dire durables, et qui comprennent même des inconvénients de voisinage simplement temporaires (6).

Les travaux publics peuvent aussi causer des *accidents* (1), soit lors de leur construction, soit, une fois construits, par suite de leur écroulement, de leur défaut d'entretien ou de leur manœuvre défectueuse : une automobile heurte des matériaux déposés sur la chaussée, et qu'on avait négligé d'éclairer (7); lors de la pose de fils téléphoniques, un des fils se rompt, tombe sur les conducteurs électriques d'une ligne de tramway, en emprunte le courant et vient frapper un passant qui est électrocuté (8); un pilastre de la porte d'honneur d'un collège s'écroule et écrase un enfant (9); un chaland heurte un obstacle immergé au fond d'un canal, et subit des avaries (10); une

2. — (1) Nous aurons à nous expliquer sur la distinction que nous croyons pouvoir établir entre les « *dommages* » et les « *accidents* » causés par les travaux publics; nous le ferons dans un chapitre préliminaire, cf. *infra*, n^{os} 9 et suiv.

(2) C. d'Etat, 8 août 1896, *commune de Nogent-sur-Marne*, R. p. 679.

(3) C. d'Etat, 6 juillet 1906, *Ville des Sables-d'Olonne*, R. p. 639.

(4) C. d'Etat, 31 janvier 1890, *Bompont-Nicot*, R. p. 111.

(5) C. d'Etat, 13 juillet 1870, *Foulon*.

(6) Hauriou (M.), *Précis de Droit administratif*, 12^e éd., 1933, p. 912.

(7) C. d'Etat, 17 juillet 1912, *Ulmann et Dreyfus*, R. p. 831.

(8) C. d'Etat, 16 juillet 1914, *Babouet*, R. p. 882, et D. P. 1920, III, 3.

(9) Cass. Civ., 21 janvier 1918, *époux Carabelli*, Gaz. Pal. 1918-1919, I, 192, et S. 1918-1919, I, 55, C. d'Etat, 11 juillet 1924, R. p. 681.

(10) C. d'Etat 23 décembre 1929, 2^e espèce, *Ministre des Travaux Publics*, D. H. 1930, 89, et S. 1930, III, 76.

digue établie pour la défense des propriétés voisines du Rhône se rompt sous la pression des eaux, une propriété est inondée (11).

3. — Or, si le contentieux des travaux publics, qui est extrêmement ancien, puisqu'il appartenait aux Intendants et au Conseil du Roi avant d'être de la compétence des Conseils de Préfecture et du Conseil d'Etat, a pu être qualifié « le premier des contentieux administratifs » (1) et a été l'objet de nombreux travaux, il faut reconnaître que la plupart de ces travaux sont anciens : les auteurs qui, récemment, se sont appliqués à l'étude de la responsabilité de la puissance publique ont laissé souvent à l'écart une matière pour laquelle un texte, l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII semblait avoir établi des règles spéciales; des règles spéciales quant à la compétence n'interdisaient pourtant pas tout rapprochement quant au fond avec la théorie générale de la responsabilité de la puissance publique.

Il faut reconnaître aussi que les auteurs qui ont écrit sur les travaux publics n'ont pas approfondi tous les aspects des problèmes que pose leur contentieux.

La question des dommages permanents semble aujourd'hui parfaitement élucidée; dès pluviôse an VIII, la doctrine s'est attachée à l'étude de ces dépréciations durables causées aux propriétés par le voisinage de l'ouvrage public (2); si elles résultent d'un dommage matériel, excédant les inconvénients habituels du voisinage, et imputable

(11) C. d'Etat, 17 novembre 1905, *Syndicat de l'île de la Barthelasse*, R. p. 845.

3. — (1) Hauriou, *op. cit.*, p. 901.

(2) Les auteurs qui ont traité des dommages permanents causés par les travaux publics sont extrêmement nombreux. Nous citerons : Appleton, *Traité élémentaire du contentieux administratif*, p. 402 et s.; Aucoc, *Conférences sur le Droit administratif*, 3^e éd., t. II, n^{os} 568 et s.; Batbie, *Traité théorique et pratique de Droit public et administratif*, t. VIII;

directement à l'ouvrage public (3), elles donnent lieu à réparation, indépendamment de toute faute de l'Administration : le travail public est exécuté dans l'intérêt général; les inconvénients de voisinage qu'il entraîne profitent à la collectivité tout entière, et la victime en supporte seule la charge : il importe de rétablir l'égalité des individus devant les charges publiques, et c'est ce qu'on fait en allouant à certains d'entre eux qui subissent un préjudice, une indemnité répartie entre tous (4). La réparation de ces dommages doit être poursuivie devant le Conseil de Préfecture en premier ressort, avec appel possible au Conseil d'Etat (5).

Mais les accidents causés par les travaux publics, et

Béquet, *Répertoire de Droit administratif*, v° *Travaux Publics*; Berthélémy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 12^e éd., p. 735 et s.; Christophle et Auger, *Traité théorique et pratique des travaux publics*, t. II; Des Cilleuls, *Origines et développement du régime des travaux publics en France*; Courcelle, *Traité administratif des travaux publics*; Couzinet, *La réparation des atteintes portées à la propriété privée immobilière par les groupements administratifs*, thèse, Paris, 1928; Debauve, *Dictionnaire administratif des travaux publics*; Duez, *La responsabilité de la puissance publique*, p. 38 et s.; Enou, *Les travaux publics*; Hauriou, *op. cit.*, p. 900 et s.; Husson, *Traité de la législation des travaux publics*; Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II; Léchâlas, *Manuel de Droit administratif, service des Ponts et chaussées*, 2^e vol.; Madelaine, *Des dommages résultant d'un travail public*, thèse, Caen, 1907; Perriquet, *Traité théorique et pratique des travaux publics*, t. II; Sanlaville, *La propriété dans ses rapports avec l'Administration, Dépossession et dommage*; Valat, *Des dommages causés par les travaux publics*, thèse, Montpellier, 1915.

(3) Voir notamment : Hauriou, *op. cit.*, p. 902; Berthélémy, *op. cit.*, p. 735; Rolland, *Précis de Droit administratif*, 2^e éd., n^{os} 662 et s.

(4) Cf. Duez, *op. cit.*, p. 38 et s.; notons d'ailleurs que si le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques justifie la réparation en équité, elle ne lui donne aucun fondement juridique, et par suite est insuffisant pour l'expliquer; v. *infra*, n^{os} 76 et s.

(5) En outre des traités généraux ou spéciaux cités plus haut (n^o 3, note 2), voir spécialement sur la question de compétence : Altairac, *De la compétence en matière de travaux publics*, thèse, Bordeaux, 1902; Hanry, *De la compétence des conseils de Préfecture en matière de travaux publics*, thèse, Rennes, 1898; Périer, *Organisation et compétence des conseils de Préfecture*, 2 vol., 1884; Pillon, *De la compétence du conseil de Préfecture en matière de dommages causés par l'exécution des travaux publics*, thèse, Lyon, 1900.

dont la réparation ne nous semble pas régie par les mêmes principes, n'ont jamais fait l'objet d'une étude d'ensemble.

La majorité des auteurs anciens en traitent en même temps que des dommages permanents; d'autres n'y font même pas allusion. La doctrine plus récente expose les difficultés de compétence auxquelles donnent lieu les accidents aux personnes et aux choses mobilières. En 1910 seulement, M. ROUAST a vu l'intérêt d'une étude de ces accidents au point de vue du fond (6).

Depuis, la question a été très souvent aperçue et finement analysée (7), mais seulement à propos de points spéciaux. Son intérêt s'en est accru.

Peu à peu, les difficultés relatives à la compétence, sans avoir entièrement disparu, se sont atténuées. La responsabilité, dans son fondement, n'a pas échappé à l'évolution que les dernières années ont fait subir aux principes de la matière; peut-être cette évolution n'est-elle pas terminée. Quand peut-on dire qu'une évolution soit terminée? Mais le moment nous a semblé venu d'exposer l'état de la jurisprudence sur les différents problèmes que posent les accidents causés par les travaux publics.

C'est à l'étude d'ensemble des solutions qui leur sont données actuellement que nous avons voulu nous livrer.

4. — Nous ne pourrions l'aborder qu'après avoir, dans un chapitre préliminaire, délimité notre sujet, défini l'accident de travaux publics.

(6) A. Rouast, *Du fondement de la responsabilité des dommages causés aux personnes par les travaux publics*, thèse, Lyon, 1910. M. Rouast exprimait alors le désir que la question fût reprise; nous aurons à dire pourquoi nous n'avons pas cru devoir limiter notre sujet aux accidents de personnes.

(7) Surtout dans les récentes notes d'arrêts de MM. Jean Appleton au Dalloz et Roger Bonnard au Sirey.

La notion elle-même de travail public a été, en quelques années, l'objet d'une évolution telle que nous aurons tout d'abord (SECTION 1) à exposer brièvement son contenu actuel.

Il nous faudra ensuite dégager, de l'ensemble des conséquences dommageables qui peuvent résulter d'un travail public, celles que la langue courante appelle, sans préciser davantage, des accidents.

L'idée que ce terme évoque n'est-elle pas de nature à caractériser toute une catégorie de dommages où on la retrouve, l'emploi d'un terme spécial pour désigner les accidents n'a-t-il pas sa raison dans la nature spéciale des préjudices qu'il désigne, et, s'il en est ainsi, comment les distinguera-t-on des préjudices voisins, c'est ce que nous examinerons dans une DEUXIÈME SECTION.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

DÉFINITION DES ACCIDENTS CAUSÉS PAR LES TRAVAUX PUBLICS

SECTION I

LE TRAVAIL PUBLIC

5. — Le travail public devant être à la base de tous nos développements, il importe d'en préciser dès maintenant la notion. C'est ce que nous ferons brièvement, en indiquant :

1° Les différents sens de l'expression « travail public » ;

2° La définition du travail public (ces mots étant pris dans leur sens le plus large).

§ 1

Dualité de la notion de travail public

6. — On a souvent signalé (1) le caractère amphibologique de l'expression : « travail public ». L'équivoque vient de ce que cette expression est employée indifféremment pour désigner l'*opération* (2) de construction, d'aménagement, d'entretien, d'un immeuble pour le compte

6. — (1) Voir notamment : Hauriou, *op. cit.*, p. 900; Noël (M), *La notion de travail public*, thèse, Paris, 1924, p. 18; et surtout Capitant (René), *La double notion de travail public*, dans la Revue du Droit Public, 1929, p. 507 et s.; adde : R. Bonnard, *note* au Sirey, 1932, III, 41.

(2) Que le doyen Hauriou appelle l'*opération de travaux publics*; il y comprend les diverses procédures de son exécution (expropriation, régie, marché, concession, de même que les incidents possibles : offres de concours, réquisitions d'occupation temporaire, etc...) M. R. Capitant l'appelle le *travail public au sens actif*.

d'une personne administrative, et le *résultat* de cette opération (3), c'est-à-dire l'immeuble aménagé (4). C'est ainsi que, dans le langage courant, un canal, un pont tournant, un viaduc, une gare, une voie ferrée, sont des travaux publics, de même que la pose de fils téléphoniques, le goudronnage de la chaussée ou l'entretien d'une église.

Nous éviterons les confusions en n'utilisant l'expression « travail public » que dans son sens actif « d'opération », et en réservant à la notion passive de travail public le terme commode d'ouvrage public; mais nous n'oublions pas que « travail public » et « ouvrage public » font partie d'une même matière, les travaux publics (5) (*lato sensu*); ce sont les accidents causés par les travaux publics (*lato sensu*), c'est-à-dire soit par un « travail public », soit par un « ouvrage public », que nous avons l'intention d'étudier.

§ 2

Les éléments de la notion de travail public

7. — Aucun texte ne détermine les éléments de la notion de travail public, mais la jurisprudence est arrivée, après une longue évolution marquée par bien des hésitations, à les préciser, et l'on peut les réunir dans la formule suivante :

Dans l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits, *sont des travaux pu-*

(3) Le plus souvent, l'ouvrage public est le résultat d'un travail public, mais il peut n'en être pas ainsi : immeuble privé acheté par l'Etat et affecté à un service public; inversement il y a des travaux publics ne donnant pas naissance à des ouvrages publics : ce sont tous les travaux d'entretien d'un ouvrage public préexistant. Sur ces points, voir l'article précité de M. Capitant.

(4) Que le doyen Hauriou nomme l'*ouvrage public* et que M. Capitant appelle aussi le *travail public au sens passif*.

(5) Cf. Hauriou, *op. cit.*, p. 901.

blics (1) toutes opérations de construction, d'aménagement, d'entretien d'un immeuble, pour le compte d'une personne morale administrative, en vue d'un but d'utilité générale (2).

1° D'abord le travail public sera toujours exécuté sur un immeuble (3) : on creuse des tranchées dans le sol, pour y poser des canalisations d'eau ou de gaz, on construit un pont, une gare, on répare une église, on élague les arbres qui bordent la route et qui sont incorporés au sol. L'ouvrage public sera toujours un immeuble construit ou aménagé (4) : canaux, lignes téléphoniques et télégraphiques; un navire de guerre, qui n'est pas immeuble, n'est pas un ouvrage public.

Il y a d'ailleurs des hypothèses de travaux publics où l'immeuble n'apparaît pas au premier abord (5); il semble,

7. — (1) Les ouvrages publics sont tous les immeubles construits, aménagés, « œuvrés », pour employer l'expression de M. R. Capitant, pour le compte d'une personne morale administrative, en vue d'un but d'utilité générale.

(2) Sur la notion même de travail public, voir surtout : Noël (M.), *thèse précitée*; les conclusions de M. Corneille pour l'arrêt *commune de Monségur*, C. d'Etat, 10 juin 1921, S. 1921, III, 49, avec la note du doyen Hauriou; les conclusions de M. Josse, pour l'arrêt du C. d'Etat, 22 juin 1928, *époux de Sigalas*, S. 1928, III, 113, avec la note du doyen Hauriou; A. Mestre, *Le contentieux des contrats administratifs*, cours de Doctorat, 1930-1931; Belin (J.), *Recherches sur la notion d'utilité publique*, thèse, Paris, 1933, p. 83 et s.

(3) Noël, *thèse précit.*, p. 19.

(4) Hauriou, *op. cit.*, p. 903; R. Capitant, *art. cité*.

(5) Le nettoyage des rues constitue un travail public (C. d'Etat, 12 juillet 1895, *ville de Rennes*, R. p. 577); de même l'enlèvement des ordures ménagères (C. d'Etat, 31 mars 1928, *Rauch*, R. p. 522); l'exploitation du travail des détenus dans les prisons est aussi un travail public parce qu'il s'y adjoint, pour l'entrepreneur l'obligation d'aménager et d'entretenir les corridors de la prison (C. d'Etat, 19 janv. 1894, *Lnermitte*, R. p. 57); les entreprises de pompes funèbres sont des entreprises de travaux publics, à cause de l'entretien des cimetières (C. d'Etat, 20 janvier 1877, *Fabrique de Montpellier*, D. P. 1877, III, 59); de même, les marchés pour assurer le halage sur des canaux de navigation, sont des marchés de travaux publics (C. d'Etat, 21 avril 1899, *C^{te} du Nord*, R. p. 307.)

d'après l'objet principal d'un contrat, qu'il y ait marché de fournitures; mais il y a un travail public accessoire, et cela suffit pour décider du caractère de l'opération. C'est une application de la théorie du lien indivisible (6).

2° Le travail public est exécuté pour le compte d'une personne morale administrative : Etat, département, commune, colonie, établissement public (7); peu importe d'ailleurs le procédé d'exécution du travail : régie, entreprise ou concession de travaux publics (8).

3° Le travail public est exécuté en vue d'un but d'utilité générale. Ce dernier élément de la notion de travail public, qui, depuis 1921 (9), est considéré par le Conseil d'Etat comme suffisant à compléter les deux autres, n'a pas été admis sans hésitations.

Après avoir, un temps, exigé, pour qu'il y eût travaux publics, une procédure régulièrement suivie par l'Administration (10), la jurisprudence sembla s'attacher à la nécessité d'une déclaration d'utilité publique (11). Mais cette jurisprudence fut, elle aussi, abandonnée : il y a des travaux publics sans déclaration antérieure d'utilité publique (12); il y a aussi des travaux déclarés d'utilité publique et qui ne sont pas des travaux publics (13).

(6) Voir note Hauriou sous T. Conf., 11 juillet 1891, *Lagrange*, S. 1893, III, 81.

(7) C. d'Etat, 5 août 1901, *Aelocque*; Noël, *op. cit.*, p. 35.

(8) Noël, *op. cit.*, p. 47.

(9) C. d'Etat, 10 juin 1921, *commune de Monségur*, S. 1921, III, 49.

(10) C. d'Etat, 7 janvier 1858, *Fayolle*, R. p. 27; cette jurisprudence fut bientôt abandonnée : T. Confl. 18 février 1893, 29 juin 1895, S. 1897, III, 49.

(11) On admettait qu'il n'y avait pas travaux publics à défaut de possibilité d'expropriation : on cherchait à rapprocher l'incertain de ce qui était connu.

(12) C. d'Etat, 5 mai 1893, *Sommelet*, D. P. 1894, III, 49.

(13) La construction des chemins de fer miniers (T. Confl. 3 juin 1905, S. 1906, III, 65).

Comment reconnaître alors les travaux publics? A ce qu'ils sont entrepris, a-t-on dit (14) sur le domaine public; mais ce critérium dut être abandonné à son tour, comme n'embrassant pas toutes les hypothèses : il y a en effet des travaux entrepris sur le domaine public et qui sont des travaux privés (15); il y a aussi des travaux publics qui sont entrepris en dehors du domaine public (16).

8. — On a pu croire un certain temps que le Conseil d'Etat se ralliait à un autre critérium, et posait en principe que les travaux publics étaient ceux entrepris en vue d'un service public (1); c'était le critérium proposé par une

(14) En ce sens : Serrigny, Christophle, Tarbé de Vauxclairs; C. d'Etat, 13 déc. 1901, D. P. 1903, III, 37.

(15) T. confl., 23 mars 1907, *Roumens*, S. 1909, III, 94.

(16) C. d'Etat, 6 mars 1866, D. P. 1867, III, 10, conclusions Aucoc; C. d'Etat, 10 mars 1869, *Dupuy-Chaffray*, D. P. 1870, III, 111; Cf. les travaux des associations syndicales autorisées.

M. R. Capitant (art. précit.) tout en reconnaissant qu'un ouvrage public peut se trouver planté sur un terrain privé, a voulu démontrer que tout *ouvrage* public serait une dépendance du domaine public.

« Un bien fait partie du domaine public, dit-il, lorsqu'il remplit la double condition : 1° d'appartenir à l'Etat ou à une personne publique; 2° d'être affecté, soit à un service public, soit à l'usage direct du public. (Cf. Hauriou, *op. cit.*, p. 659).

« Les ouvrages publics ne sont autres que les dépendances du domaine public ainsi défini qui remplissent la condition supplémentaire... d'être des ouvrages immobiliers. »

Or il existe, d'après le conseil d'Etat, des ouvrages publics qui ne sont pas dans le domaine public : ce sont les branchements qui conduisent l'eau de la conduite principale située sous la voie publique aux immeubles des particuliers. Le Conseil d'Etat (21 janvier 1927, *Cie Gle des Eaux c. de Zuylen*, D. P. 1928, III, 57, note Blaevoet, et Gaz. Pal. 1928, I, 556) y voit des ouvrages publics en tant que dépendances de la conduite principale à laquelle ils sont reliés, mais ajoute « qu'il ne résulte pas de là que les abonnés ne puissent en être regardés comme propriétaires »... en vertu de conventions intervenues entre eux et la Cie Gle des Eaux. Ce droit de propriété des particuliers est évidemment incompatible avec la domanialité publique. C'est aussi l'avis de M. Blaevoet, qui critique la solution du C. d'Etat (note sous C. de Préf. Seine, 2 mars 1928, *Legorgu*, D. P. 1928, III, 60).

8. — (1) Voir notamment C. d'Etat, 7 avril 1916, *Astruc*, R. p. 164, S. 1916, III, 41, et la note du doyen Hauriou.

partie de la doctrine (2); c'est encore celui que préconisent certains auteurs (3); ce n'est plus celui du Conseil d'Etat. Pour lui, « ...les travaux exécutés dans une église pour le compte d'une personne publique, dans un but d'utilité générale, conservent le caractère de travaux publics... » (4). C'est une extension importante de la notion de travail public : un but de service public n'est pas nécessaire; il suffit que des travaux poursuivent un but d'utilité générale, pour qu'ils soient travaux publics. Poussant plus loin l'extension, le Conseil d'Etat a admis, dans le célèbre arrêt *de Sigalas*, que des travaux entrepris par un particulier, le concessionnaire de chute d'eau, pouvaient avoir le caractère de travaux publics (5).

Cette tendance continue du Conseil d'Etat à l'élargissement de la notion du travail public, sous laquelle on pouvait, jusqu'aux arrêts *Blanco* (6), *De Fonscolombe* (7), *Feutry* (8), *Terrier* (9), *Thérond* (10), découvrir un désir

(2) Christophle et Auger, *op. cit.*, 2^e édition, t. I, n° 4; Jèze, *Revue du Droit Public*, 1916, p. 363.

(3) Jèze, *Revue du Droit public*, 1921, p. 361, et *Principes généraux du Droit administratif*.

M. R. Capitant ne conteste pas qu'un travail public puisse n'être pas être effectué dans l'intérêt d'un service public, mais affirme que tout travail public (au sens actif) est en lui-même un service public (à objet immobilier), ce qui est bien différent, et semble d'ailleurs tout à fait exact.

(4) C. d'Etat, 10 juin 1921, *commune de Monségur*, S. 1921, III, 49, note Hauriou; R. p. 573; voir les conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Corneille et les références citées.

Dans le même sens : C. d'Etat, 30 mars 1928, *Ministre des Travaux Publics*, R. p. 497; C. d'Etat, 6 août 1928, *Société Radio-France*, R. p. 1081; C. d'Etat, 30 novembre 1928, *Ministre des Finances*, R. p. 1231.

(5) C. d'Etat, 22 juin 1928, S. 1928, III, 113, conclusions Josse et note Hauriou. Le Conseil d'Etat fait remarquer, il est vrai, que les ouvrages établis par le concessionnaire doivent, d'après la loi du 16 octobre 1919, faire retour à l'Etat à la fin de la concession.

(6) T. Confl., 8 février 1873, R. p. 61.

(7) T. Confl., 11 avril 1907, S. 1909, III, 48.

(8) T. Confl., 29 février 1908, S. 1908, III, 97.

(9) C. d'Etat, 6 février 1903, S. 1903, III, 25.

(10) C. d'Etat, 4 mars 1910, S. 1911, III, 17.

certain d'enlever aux tribunaux judiciaires la connaissance des affaires de plus en plus nombreuses où l'Administration était impliquée, ne peut plus aujourd'hui se justifier par la même raison.

Nous aurons à voir comment elle s'explique.

Elle a été critiquée; il est à présumer néanmoins que le Conseil d'Etat maintiendra sa conception extensive des travaux publics, qui correspond si bien à l'extraordinaire développement qu'a pris le Droit Administratif depuis qu'il existe.

C'est donc des travaux publics ainsi définis que nous allons étudier certaines conséquences dommageables, les accidents.

SECTION II

LES ACCIDENTS CAUSÉS PAR LES TRAVAUX PUBLICS

9. — Le terme « dommage de travaux publics » a servi jusqu'à une date récente, et sert encore à certains auteurs pour désigner, sans distinction, toutes les sortes de préjudices qu'un particulier peut subir, dans ses biens ou dans sa personne, à cause d'un travail ou d'un ouvrage public.

Nous croyons que cette terminologie est défectueuse; par son imprécision, elle a contribué à provoquer des erreurs (1); c'est à cause d'elle que toute une partie du contentieux des travaux publics, celle que nous allons étudier, est restée jusqu'ici à peu près inexplorée : on ne la distinguait pas du reste de la matière, auquel le terme

9. -- (1) C'est à cause de cette terminologie vague que M. Appleton est amené à dire, dans une note d'arrêt (sous C. d'Etat, 16 juillet 1914, *Babouet*, D. P. 1920, III, 3) qu'en matière de travaux publics la responsabilité existe indépendamment de toute faute, dérive de l'idée de risque, alors qu'il soutiendra le contraire dans son *Traité* (§ 229, p. 420), au moins en ce qui concerne les accidents aux personnes, ce qui était le cas de l'arrêt *Babouet*.

vague de dommage semblait la rattacher. Surtout, elle ne correspondait pas à la nature des choses. Grouper, sous un même terme, toutes les conséquences dommageables des travaux publics ou des ouvrages publics, c'est les étudier ensemble, c'est laisser croire qu'elles sont toutes, au fond, de même nature, qu'elles seront réparées de la même façon et en vertu des mêmes principes ou que, s'il existe entre elles des différences, elles sont sans intérêt. Or, cela n'est pas exact; nous aurons à l'établir dans la suite; dès maintenant, un exemple le fera voir.

L'administration construit, en observant les règles de l'art, un ouvrage public; si la proximité de cet ouvrage a rendu difficile l'accès de l'immeuble d'un particulier (2), celui-ci aura droit à une indemnité. Pourtant, l'Administration n'a commis aucune faute, et même elle n'a fait que s'acquitter de son devoir, qui est de satisfaire l'intérêt général. Peu importe : un particulier souffre du voisinage d'un ouvrage public dont les autres individus profitent, alors que la charge en devrait être également répartie entre tous; il y a *dommage* de travaux publics; une indemnité allouée à la victime rétablira l'égalité de tous devant les charges publiques.

Supposons, au contraire, que, par suite de l'installation défectueuse et du mauvais état de la plaque de recouvrement d'une gargouille, un individu qui passait sur cette plaque ait fait une chute dans le sous-sol des halles centrales de Paris (3), et la situation n'est plus du tout la même; loin de s'acquitter d'un devoir, l'administration a commis une faute en omettant de réparer la plaque ou de signaler son mauvais état, et c'est pour cette faute (4) qu'elle est

(2) C. d'Etat, 6 juillet 1906, *Ville des Sables-d'Olonne*, R. p. 639.

(3) C. d'Etat, 9 mars 1900, *Ville de Paris*, R. p. 199.

(4) « Considérant, dit le Conseil d'Etat, que la chute... *a eu pour cause l'installation défectueuse et le mauvais état* de la plaque de recouvrement d'une gargouille... que par suite c'est à bon droit que le Conseil de Préfecture a déclaré la ville de Paris responsable... »

Inversement, dans un accident analogue où l'administration a pu

condamnée à indemniser la victime. C'est ce que nous appellerons un *accident* causé par un ouvrage public (5).

Ainsi, le fondement de la responsabilité, les principes mis en jeu dans les deux cas, sont bien différents. Tant qu'on ne l'a pas aperçu, c'est sans aucunement les distinguer qu'on a étudié les conséquences dommageables des travaux publics. Les difficultés soulevées par l'interprétation d'un texte célèbre, l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, sur la compétence des Conseils de Préfecture, ont amené la doctrine à opposer les dommages causés aux propriétés et les dommages causés aux personnes, mais au point de vue de la compétence seulement (6).

10. — Cette distinction parut bientôt ne pas aller au fond des choses. M. HAURIU, qui l'adoptait en 1907 (1) et y faisait encore allusion en 1924 (2), l'a abandonnée, et si certains auteurs l'utilisent encore par habitude, une partie de la doctrine (3) semble admettre aujourd'hui, avec M. HAURIU (4) qu'il faille opposer les dommages aux accidents causés par les travaux publics.

C'est cette distinction, sur laquelle repose le sujet de notre étude, que nous allons maintenant réaliser (§ I); nous la croyons indispensable, non seulement parce que,

prouver qu'elle n'avait commis aucune faute, le Conseil d'Etat la décharge de toute responsabilité. C. d'Etat, 25 juillet 1930, *Ministre des Travaux Publics*, S. 1932, III, 46.

(5) Ou plus exactement le dommage causé par un accident de travaux publics.

(6) Nous reviendrons sur cette distinction que MM. Rouast et Hauriou ont su utiliser en dehors des questions de compétence.

10. — (1) Hauriou, *Précis*, 6^e éd., 1907, p. 673.

(2) Note sous C. d'Etat, 15 nov. 1922, *Ch. de fer d'Orléans*, S. 1924, III, 33.

(3) Notamment : R. Bonnard, note sous C. d'Etat, 25 janvier 1929, *Sous-Secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, S. 1929, III, 81; et J. Appleton, note sous Cass. Civ. 8 et 24 janvier 1923, D. P. 1923, I, 33.

(4) Hauriou, *op. cit.*, 12^e éd., 1933, p. 906 et suiv.

sans termes précis, aucune étude juridique n'est possible, mais surtout à cause de ses conséquences dans le domaine du fondement de la responsabilité (5); nous préciserons ensuite (§ 2) la notion d'accident causé par les travaux publics.

§ I

Idée de l'accident causé par les travaux publics

11. — Si, pour une étude approfondie, on veut classer les conséquences dommageables des travaux publics, on peut procéder de différentes manières.

D'un point de vue purement extérieur, si l'on ne s'attache qu'à l'objet du dommage, on distinguera dommages aux personnes et dommages aux propriétés; ceux-ci seront divisés en dommages aux immeubles et dommages aux choses mobilières; et l'on sous-distinguera, dans chaque catégorie, les dommages dûs à la seule existence d'un ouvrage public, les dommages causés par la construction, l'aménagement, l'entretien ou le défaut d'entretien d'un ouvrage public, ou par la faute dans l'exploitation d'un ouvrage public, etc...

Pourtant, les dommages causés par les travaux publics n'ont pas tous la même cause, ne se produisent pas tous de la même façon (1) : cette classification n'en tient aucun compte.

Si au contraire on s'attache, pour les distinguer, à la nature, aux caractères intrinsèques des conséquences dommageables que l'on étudie, on opposera les dommages aux accidents (2). On pourra ensuite, si besoin est, sous-distin-

(5) Cf. *infra*, II^e partie, chapitre 1, n^{os} 64 et s.

11. — (1) Cf. *supra*, n^{os} 2 et 9.

(2) Ou, plus exactement, aux préjudices résultant d'accidents. Une péniche heurte un obstacle immergé dans un canal : c'est là l'accident; une voie d'eau se produit : c'est là le préjudice causé par l'accident, et c'est de cette avarie qu'on demande réparation.

guer les dommages aux immeubles, les accidents aux personnes, aux meubles, aux immeubles, etc...

C'est à cette classification que vont nos préférences.

12. — La distinction des dommages aux propriétés et des dommages aux personnes est claire. Mais est-il utile, est-il rationnel de s'attacher à l'objet du dommage pour le différer? Nous ne le croyons pas.

Cette distinction est devenue traditionnelle à l'occasion de célèbres difficultés de compétence sur lesquelles nous aurons à revenir (1) et qui ont opposé, pendant une grande partie du siècle dernier, les jurisprudences respectives du Conseil d'Etat, du Tribunal des Conflits et de la Cour de Cassation (2). L'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII donnant compétence au Conseil de Préfecture pour connaître des réclamations des particuliers à raison des « torts et dommages » causés par les travaux publics (3), la jurisprudence avait commencé par interpréter largement les termes du texte, et par soumettre toutes les conséquences dommageables des travaux publics aux mêmes règles de compétence. Les dommages aux personnes se distinguaient cependant des autres dommages parce qu'ils échappaient à la compétence du Conseil de Préfecture dans le cas spécial où leur cause était un délit d'homicide ou de

12. — (1) Cf. *infra*, 1^{re} Partie, n^{os} 30 et suiv.

(2) Cf. Laferrière, *op. cit.*, 2^e éd., t. II, p. 165 et suiv., et la bibliographie citée *infra*, n^o 13, note 1.

(3) L. 28 pluviôse, an VIII, art. 4 : « Le Conseil de Préfecture prononcera... 3^o sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration. »

Tout le monde est d'accord pour voir dans les mots « non du fait de l'Administration » l'équivalent de « non seulement du fait... ». C'est une erreur tenant à une copie maladroite des termes de la loi des 7-11 septembre 1790, art. 5. cf. Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 193, et t. II, p. 159.

blessures par imprudence, poursuivi devant les tribunaux répressifs.

Aux environs de 1860 se produisit un revirement de jurisprudence (4) et, jusqu'en 1872, il fallut séparer nettement les dommages aux personnes des dommages aux propriétés, le Conseil d'Etat ayant fini par décider que tous les dommages aux personnes devaient être portés devant les tribunaux judiciaires.

Mais à partir de 1872, le Conseil d'Etat revint progressivement à sa jurisprudence antérieure, et, par des arrêts célèbres (5), admit formellement la compétence du Conseil de Préfecture pour connaître des dommages aux personnes. Depuis lors le Conseil d'Etat n'a cessé de confirmer cette compétence, approuvé en cela par le Tribunal des Conflits et la Cour de Cassation. Si certaines difficultés de compétence ont pu subsister, elles n'ont jamais été motivées par le fait que la victime était atteinte dans sa personne et non pas dans ses biens, mais simplement par le caractère plus ou moins direct du lien existant entre le travail public et le préjudice causé. Ainsi, depuis fort longtemps, le fait que c'est à l'égard d'une personne que le travail public manifeste ses conséquences dommageables est sans influence sur la compétence (6); il est dès lors bien évident que l'intérêt qui pouvait exister à opposer les dommages aux personnes et aux propriétés a disparu quant à la compétence.

(4) C. d'Etat, 16 déc. 1863, *Dalifol*, R. p. 821, avec les observations du commissaire du Gouvernement Robert.

(5) C. d'Etat, 12 décembre 1873, *Lambert*, R. p. 959, D. P. 1874, III, 53, avec les conclusions du commissaire du Gt David; 9 janvier 1874, *Aubéry*, S. 1874, II, 261; 30 novembre 1877, *Lefort*, S. 1879, II, 277.

(6) Sauf toutefois pour les accidents survenus aux ouvriers travaillant à la confection de l'ouvrage public; les actions qui les concernent sont soumises par la loi du 9 avril 1898 à un régime spécial et doivent être portées devant les tribunaux judiciaires; cf. *infra*, n^{os} 26 et suiv.

Nous préciserons d'ailleurs la formule donnée au texte lorsque nous étudierons la compétence; cf. *infra*, n^{os} 29 et suiv.

13. — L'intérêt existe-t-il au point de vue du fond? Beaucoup d'auteurs l'ont pensé (1) et leurs système se ramène toujours à l'idée suivante : le dommage aux propriétés, suite presque normale de l'opération de travaux publics, doit être réparé encore que l'administration n'ait pas commis de faute; la théorie générale de la responsabilité de la puissance publique, fondée sur la faute, reprend au contraire son empire lorsqu'il s'agit de dommages aux personnes (2).

Examinons de près cette idée.

Elle a pour conséquence rigoureuse que le fondement de la responsabilité en matière de travaux publics change avec l'objet du dommage.

Si c'est une propriété immobilière qui est endommagée par un travail ou un ouvrage public, la responsabilité de l'administration est fondée sur le risque, application intégrale de l'idée d'égalité devant les charges publiques (3); si au contraire c'est une personne qui est atteinte, ou une chose mobilière — car on assimile meubles et personnes à ce point de vue comme au point de vue de la compétence (4) la victime ne sera indemnisée que si elle prouve la faute de l'administration.

Ainsi, un ouvrage public subitement s'écroule; si sa

13. — (1) Cf. surtout Rouast, *op. cit.*, n^{os} 40 et suiv.; dans le même sens : Mestre, note sous cass. civ., 27 nov. 1918, *C^{ie} des Tramways de Nice contre Somerville*, S. 1921, I, 353; Dalloz, *Répertoire pratique*, t. 12, V^o Travaux Publics, n^o 745; Duguit, *op. cit.*, 2^e éd., t. III, p. 441 et suiv.; Appleton, *op. cit.*, § 229, p. 420; Lalou, *op. cit.*, 2^e éd., § 1575.

(2) Nous ne précisons pas davantage pour le moment, la pensée de chacun de ces auteurs.

(3) Cf. notamment : Christophle et Auger, *op. cit.*, t. II, n^{os} 2279 et suiv.; Duez, *op. cit.*, p. 44; Jèze, R. D. P., 1910, p. 72; Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 157; Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, 3^e éd. par Troabas, 1932, t. II, n^{os} 290 et suiv.; Teissier, dans Béquet, *op. cit.*, p. 107.

(4) Cf. notamment Dalloz, *Supplément au Répertoire*, V^o Travaux Publics, n^{os} 1732 à 1751; Rouast, *op. cit.*, n^o 44, p. 85.

ruine endommage une maison, aucune faute à prouver; si c'est une personne qui est blessée ou une automobile détériorée, il faudrait prouver la faute de l'administration.

14. — Est-ce cela qu'on a voulu dire? Nous ne le pensons pas, car la logique a ses exigences.

Ou bien la chute de l'ouvrage public n'est due à aucun défaut d'entretien, à aucune faute de l'administration, mais, par exemple, à une cause inconnue; alors on ne voit pas pourquoi le propriétaire de la maison serait indemnisé et point l'individu dont l'automobile stationne à côté; car l'égalité devant les charges publiques, si l'on invoque ce principe, est rompue au détriment de l'un aussi bien que de l'autre; et la situation favorable faite au propriétaire immobilier apparaîtrait comme plus choquante encore si on l'opposait à celle d'une personne blessée dans le même accident. Il paraît donc peu rationnel d'opposer ici dommages aux personnes et aux propriétés.

Si au contraire la ruine du bâtiment public a sa cause, par exemple, dans un défaut d'entretien, l'administration doit réparer les conséquences de sa négligence tant à l'égard des immeubles que des meubles ou des personnes; c'est de sa faute qu'elle doit répondre vis-à-vis des propriétaires immobiliers comme des autres individus lésés, et l'on constate que le Conseil d'Etat, dans ses arrêts, relève l'existence de cette faute. « Considérant, dit-il, que l'inondation de la cave du sieur Kennerley Hall... a eu pour cause le *défait d'entretien* d'une bouche d'incendie dépendant du système de canalisation installé par la commune... que le requérant est fondé à réclamer le remboursement intégral des dépenses qu'il a dû faire pour réparer les conséquences dudit accident, etc... » (1). « Considérant, dit le Conseil d'Etat, dans un arrêt plus récent

14. — (1) C. d'Etat, 23 mai 1917, 1^{re} espèce, *Kennerley Hall*, R. p. 428.

encore (2) — et l'on pourrait en citer bien d'autres (3) — qu'en procédant à la construction du mur..., *la ville de Bordeaux ne s'est pas conformée aux règles de l'art, et qu'elle n'a pas pris les précautions indispensables pour assurer la stabilité de cet ouvrage* exposé aux vents violents du sud-ouest; que c'est à cette *faute*, et non à un cas de force majeure, que doit être imputée la chute de ce mur..., que dans ces conditions c'est avec raison que le Conseil de Préfecture a mis à la charge de la ville de Bordeaux l'entière responsabilité des dommages... »

En faisant ainsi allusion, à propos de dommages aux propriétés immobilières, à la *faute* de l'administration, le Conseil d'Etat a-t-il entendu proclamer la nature quasi-délictuelle de la responsabilité de la puissance publique en ces matières? C'est ce que nous révélera l'étude approfondie de la jurisprudence (4); il n'en apparaît pas moins, dès maintenant, qu'il existe certains dommages aux propriétés immobilières qui, par leur nature intime, fondée sur leur cause, se rapprochent singulièrement des dommages aux personnes ou aux choses mobilières : ce sont les accidents (5).

15. — Il a souvent été remarqué que les dommages que les travaux publics peuvent causer aux personnes ou aux meubles appartiennent à la catégorie des *accidents* (1), c'est-à-dire d'événements fortuits, qui n'ont été voulus ni

(2) C. d'Etat, 8 juin 1921, *Ville de Bordeaux*, R. p. 551.

(3) C. d'Etat, 23 octobre 1917, 2^e espèce, *Ville d'Alger*, R. p. 999; C. d'Etat, 17 mars 1913, 1^{re} espèce, *Ville d'Alger*, R. p. 365; C. d'Etat, 21 janvier 1925, *commune de Vivario*, R. p. 65; C. d'Etat, 25 janvier 1928, *Ville de Marseille*, R. p. 119; C. d'Etat, 6 août 1928, *consorts Debruyne-Dolez*, R. p. 1082.

(4) Cf. *infra*, n^{os} 63 et suiv.

(5) Ou dommages par accidents.

15. — (1) Hauriou, note sous C. d'Etat, 9 mars 1894, *Daubard*, S. 1895, III, 105; Mestre, note sous Cass. civ., 27 novembre 1918, *C^{ie} des Tramways de Nice*, S. 1921, I, 353; Rouast, *op. cit.*, n^o 22.

par la victime ni par l'administration ou son substitué, étant entendu, comme l'a fait remarquer M. BERTHÉLÉMY, que l'administration n'a pas « le droit de blesser les gens sauf à les indemniser » (2).

C'est M. HAURIU qui, le premier, à notre connaissance, a remarqué que les propriétés peuvent, tout comme les personnes, subir des accidents (3), et que cette remarque pouvait n'être pas sans intérêt. Dans son Précis de Droit administratif, il étudie les conséquences dommageables des travaux publics en distinguant les *dommages* et les *accidents*, et ceci pour les raisons suivantes :

« 1° Les dommages n'intéressent que les propriétés qui sont dans le voisinage de l'ouvrage public, ce sont des *inconvenients de voisinage pour la propriété*; au contraire les accidents peuvent intéresser des personnes aussi bien que des propriétés;

« 2° Les dommages résultant des travaux publics sont de la catégorie des *dommages causés sans faute*... et pour lesquels l'indemnité se fonde sur le principe de l'enrichissement sans cause.

Les accidents résultant des travaux publics seront, au contraire, presque toujours de la catégorie des *fautes de service*... et pour lesquelles l'indemnité se fonde sur l'idée de faute. » (4)

M. HAURIU ne précise d'ailleurs pas autrement sa distinction, et étudie dans deux paragraphes distincts « les dommages permanents résultant de travaux publics », et « les accidents aux personnes ou aux choses subis à l'occasion de l'ouvrage public ».

(2) Berthélémy, *Traité*, 3^e éd., p. 608.

(3) Hauriou, note sous T. Confl., 11 juillet 1891, *Lagrave*, S. 1893, III, 81 et sous C. d'Etat, 13 mai 1907, *Dép^t de la Dordogne*, S. 1908, III, 121.

(4) Hauriou, *op. cit.*, p. 906.

M. R. BONNARD, dans une note d'arrêt assez récente (5), utilise la même distinction; M. APPLETON y a également eu recours (6) : « en matière de travaux publics, dit-il, l'accident peut être aisément distingué du dommage proprement dit. Le percement d'un tunnel coupe les veines alimentaires d'une source qui jaillissait dans un fonds voisin; la construction d'une chaussée met en contre-bas un immeuble contigu et modifie défavorablement son accès à la voie publique; la trépidation due au passage des trains ébranle les constructions voisines : tout cela est du domaine des *dommages*.

« Un passant est blessé par une pierre tombée d'un échafaudage;; un piéton met le pied dans la crevasse d'un trottoir, tombe et se brise la jambe; un attelage parcourant une route tombe dans un précipice faute de parapet : tout cela est du domaine des *accidents*. » (7).

Ces observations sont exactes, mais ne permettent guère de séparer avec quelque précision le dommage *stricto sensu*, et l'accident. C'est cette distinction que nous allons maintenant tenter de réaliser.

§ 2

Précision de la notion d'accident

1. — *Comparaison de l'accident et des autres préjudices qui peuvent naître à l'occasion des travaux publics*

16. — Il existe, selon nous, entre le dommage et l'accident, une première différence qui est une différence de *nature*.

(5) Note sous C. d'Etat, 25 janvier 1929, *Sous-secrétaire d'Etat aux P.T.T.*, S. 1929, III, 81.

(6) Note sous Cass. civ., 8 janvier 1923, *C^{ie} Gén. des Omnibus*, D. P. 1923, I, 33.

(7) La distinction du dommage et de l'accident est également adoptée par M. H. Lalou. (*op. cit.* 2^e éd., § 1608 et suiv.)

Le dommage permanent se présente comme un inconvénient tout à fait anormal tenant au voisinage d'un travail ou d'un ouvrage public, souvent inséparable de son exécution ou de son existence, et entraînant la dépréciation d'un bien immobilier.

L'accident se manifeste autrement : c'est l'atteinte brusque à l'intégrité physique d'une chose (mobilière ou immobilière), entraînant une blessure ou une détérioration (1).

Le dommage permanent est la conséquence d'un inconvénient de voisinage; le dommage par accident est causé par un événement soudain, violent et imprévu.

Or, l'inconvénient de voisinage qui doit, pour donner droit à réparation, être, dans une mesure appréciée par le juge (2), durable (3), se produit toujours avec une certaine lenteur : un hôtel est rendu inhabitable par le bruit des machines d'une station électrique voisine (4); la construction d'un canal prive d'eau une propriété (5), l'exhaussement d'une chaussée diminue les facilités d'accès d'un magasin et la visibilité de son étalage (6).

Les conséquences dommageables de l'accident se manifestent toujours, au contraire, avec une soudaineté caractéristique, et la question de durée ne se pose pas pour elles, car elles sont définitives : une chaussée s'effondre sous un camion et l'endommagement (7); un arbre tombe sur une auto-

16. — (1) Hauriou, *op. cit.*, p. 906; Appleton, *op. cit.*, p. 421;

Nous employons le terme dommage permanent dans son sens technique de dommage suffisamment durable, ce qui comprend le dommage temporaire.

(2) C. d'Etat, 9 avril 1913, *I. de Grenoble*, R. p. 382.

(3) Les simples gênes légères et temporaires ne donnent pas droit à indemnité : C. d'Etat, 10 décembre 1930, *C^{ie} P. L. M.*, R. p. 1050; Hauriou, *op. cit.*, p. 909.

(4) C. d'Etat, 13 juillet 1926, *Sté Gaz et Electricité de Nice*, R. p. 742.

(5) C. d'Etat, 9 juillet 1930, *Ministre de la Guerre*, R. p. 707.

(6) C. d'Etat, 19 mars 1930, *Deleval et C^{ie}*, R. p. 321.

(7) C. d'Etat, 27 juin 1930, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 670.

mobile et la détériore (8); non avertie des travaux de réfection d'une route, une voiture dérape sur le goudron et ses occupants sont blessés (9).

Domage et accident ne se produisent pas de la même façon, et cela tient à leur nature différente.

Le dommage, sans pouvoir être toujours identifié avec ce que le droit civil appelle un inconvénient excessif de voisinage, parce que l'importance des travaux et des ouvrages publics est le plus souvent sans rapport avec l'exercice, par les individus, de leur droit de propriété, le dommage est *de la nature* des inconvénients de voisinage. Si des fumées industrielles déprécient un immeuble voisin, il y a abus du droit de propriété dont l'exercice excède ainsi ce que les voisins sont tenus de tolérer. Si des fumées dues à des locomotives ont le même effet, l'application, même détournée, de la théorie de la faute, est sans doute impossible, puisque le préjudice est commandé par l'intérêt général; mais, dans les deux cas, le préjudice est bien de même nature, et le droit à réparation, au cas de dommage, s'apprécie par référence aux obligations normales entre héritages privés.

L'accident est différent : il n'est pas plus important que les sujétions imposées par le voisinage des fonds, il est d'une autre nature. Il n'est pas la conséquence de l'exercice, même abusif, d'un droit : c'est un événement indépendant, qui a une cause propre, que l'on recherchera dans chaque hypothèse. Sans doute ses conséquences dommageables ne pourront-elles se manifester qu'à proximité de l'ouvrage public, dans ses environs, mais elles ne seront pas dues au seul voisinage.

Par ailleurs, on peut remarquer que le *préjudice* causé dans les deux cas ne sera pas le plus souvent, de même nature. L'accident, événement soudain, violent : chute,

(8) C. d'Etat, 16 mai 1930, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 527.

(9) C. d'Etat, 22 mai 1930, *Radigois*, D. P. 1930, III, 49.

éboulement, rupture d'une conduite, par exemple, aura pour conséquence des dégâts brusques et violents : blessures, écrasement, explosion et incendie ; il ne se limitera pas à une gêne, à une dépréciation : il attaquera et modifiera l'individu dans son intégrité physique, la chose dans sa substance.

L'inconvénient de voisinage au contraire aura des effets d'un autre ordre, qui seront bien matériels, qui porteront atteinte à l'un des éléments de la propriété, mais qui ne seront pas le plus souvent comparables aux conséquences violentes de l'accident : ruine, incendie, etc... Cependant, il peut en être autrement (10), et la différence essentielle entre dommage et accident tient, non à la nature des dommages causés, mais à la nature de leur cause matérielle : le *voisinage* dans l'un ; dans l'autre, l'événement subit, qui a sa cause propre, et qui aura des conséquences dommageables immédiates ou qui n'en aura pas (11).

Ainsi apparaît, entre les deux sortes de préjudices, une première différence.

17. — Il en existe une autre qui découle immédiatement de la précédente.

Si le dommage permanent est un inconvénient de voisinage, un préjudice tenant à la contiguïté d'un fonds avec

(10) Il arrive en effet que certains inconvénients de voisinage, en se prolongeant très longtemps, en s'accumulant pour ainsi dire, aboutissent à des dégâts matériels violents : ainsi les trépidations dues au passage du trains peuvent ébranler une maison jusqu'à amener à la longue son effondrement ; ou bien les fondations d'un immeuble sont, par suite d'un travail public voisin, dans l'eau : le sol peut s'affaisser et l'immeuble s'écrouler (C. d'Etat, 8 janvier 1919, *Fournex*, R. p. 9).

(11) Ainsi, sur un chantier de travaux publics se produit une explosion qui ne fait ni victimes ni dégâts : l'accident n'a eu aucune conséquence dommageable. Mais, par suite de l'explosion, des matériaux ont obstrué les accès d'un immeuble ; le propriétaire qui en souffre se plaint d'un dommage permanent, qui n'est pas la conséquence *directe* de l'explosion, mais un inconvénient de voisinage dû à l'abandon des matériaux devant l'immeuble.

l'ouvrage public, il ne saurait, par définition, affecter *qu'un immeuble* (1). La notion d'inconvénient de voisinage est sans application aux meubles et aux personnes.

Sans doute, un dommage peut être causé à la fois à un immeuble et aux meubles qu'il contient; les meubles endommagés seront considérés à ce point de vue comme faisant partie de l'immeuble et il sera attribué à leur propriétaire une indemnité globale.

Sans doute, une personne séjournant dans un immeuble rendu insalubre par l'exécution de travaux publics peut y contracter une maladie (2), mais le seul dommage direct qu'elle puisse alors alléguer est l'insalubrité de l'immeuble (3), et c'est de ce dommage permanent qu'elle demandera réparation.

Le domaine de l'accident est au contraire beaucoup plus étendu; non seulement les immeubles voisins du travail ou de l'ouvrage public peuvent être détériorés de ce fait, mais tout être vivant, toute chose mobilière peut, dans ses déplacements se trouver un jour rapproché de l'ouvrage public jusqu'à distance d'accident (4). A mesure d'ailleurs que la circulation est facilitée et que ces déplacements deviennent plus nombreux, on voit aussi se multiplier les accidents aux personnes et aux choses mobilières, dont le nombre apparaît considérable dans les recueils de jurisprudence.

18. — Le dommage permanent et le dommage causé par accident ne sont pas de même nature, n'atteignent pas les mêmes objets.

17. — (1) M. Hauriou, *op. cit.*, p. 907.

(2) C. d'Etat, 1^{er} juin 1906, *Ville de Paris*, R. p. 526; voir également C. d'Etat, 19 déc. 1873. *Lambert*, D. P. 1874, III, 53, avec les conclusions du commissaire du Gouvernement David.

(3) Cf. Rouast *op. cit.*, p. 83.

(4) Dans le même sens : Hauriou, *op. cit.*, p. 907.

Nous verrons que les *conditions* de leur réparation diffèrent; la question de l'existence de certaines d'entre elles ne se posera réellement que pour le dommage. Le dommage ne donne droit à réparation que si un objet de propriété immobilière a été déprécié de façon durable, et si le préjudice, matériel, excédant les inconvénients habituels du voisinage, est imputable directement et actuellement à l'ouvrage public.

Lorsqu'un accident a eu des conséquences dommageables, certaines de ces conditions seront toujours réunies (caractère actuel, certain et durable du préjudice), d'autres seront sans signification (l'accident n'est pas de la nature des inconvénients de voisinage); en revanche, on n'examinera pas le préjudice seulement, mais aussi sa cause (1).

19. — Mais la différence la plus intéressante entre le dommage et l'accident, celle qui touche de près la question de responsabilité, et sur les conséquences de laquelle nous aurons à revenir, tient à la *cause* même du préjudice.

Au point de vue *matériel* (1), le dommage permanent est, pourrait-on dire, la suite naturelle du travail public :

18. — (1) V. *infra*, n^{os} 67 et suiv., 99 et suiv.

19. — (1) Précisons ce que nous entendons par cause matérielle et cause juridique.

Un dommage se produit : un moulin à vent est masqué par la construction d'un remblai de chemin de fer.

Le *dommage* lui-même résulte du fait que le moulin ne pourra plus fonctionner.

La *cause matérielle* du dommage, c'est la présence du remblai (le voisinage de l'ouvrage public).

La *cause juridique*, c'est l'intérêt général, pour la satisfaction duquel on a construit la ligne de chemin de fer.

Un accident se produit : une automobile vient buter de nuit sur un échafaudage non éclairé.

Le *préjudice* comprend les dégâts subis par la voiture et ses occupants.

Sa *cause matérielle*, c'est l'accident : le choc de la voiture contre l'échafaudage non éclairé.

Sa *cause juridique*, c'est la faute de l'entrepreneur qui n'avait pas éclairé son échafaudage.

entre sa construction, son établissement, d'une part, et le dommage d'autre part, aucun événement matériel ou juridique ne s'interpose : il résulte du seul voisinage d'un ouvrage public.

Au cas de dommage causé par accident, au contraire, le préjudice ne découle pas naturellement de l'ouvrage public en construction ou achevé, mais d'un événement soudain et d'ailleurs souvent prévisible, l'accident, qui lui-même a son origine dans le travail public, et sans lequel aucun préjudice n'eût été causé ; les conséquences de l'accident se produiront à proximité du travail public, mais ne seront pas dues à son seul voisinage.

Au point de vue *juridique*, quelle est la cause du préjudice dans les deux cas ?

L'administration fait exécuter un travail public. Que toutes les précautions aient été prises pour son exécution, que l'ouvrage public terminé soit entretenu avec tout le soin que l'on peut exiger, et aucun accident ne saurait se produire qui soit imputable au travail public, car les accidents ne se produisent pas tout seuls.

Par contre, les propriétés qui en sont proches peuvent souffrir, et souffrent très fréquemment des dommages durables, excédant les inconvénients de voisinage, dommages qu'il n'était pas au pouvoir de l'Administration d'éviter, parce que l'exécution du travail ou la présence de l'ouvrage obligatoirement les entraîne, qu'elle n'avait même pas le droit d'empêcher, car l'intérêt public exige l'exécution ou le maintien du travail ou de l'ouvrage dont ces dommages sont inséparables.

Dans tous ces cas, la faute de l'Administration peut se rencontrer. Est-elle alors indifférente ? Nous nous le demanderons. Mais il est certain qu'elle n'est pas nécessaire. Le dommage sera réparé du moment qu'il existe, pour que ne soit pas rompue, au détriment de la victime seule, l'égalité de tous devant les charges publiques. Sinon tous les cas

de dommages permanents — car il en est où aucun préjudice ne se serait fait sentir sans une faute de l'Administration — du moins leur immense majorité a pour cause l'intérêt public au nom duquel le travail a été entrepris.

Pour les accidents, il n'en est pas du tout ainsi.

Si l'Administration décide un travail public, c'est que cela est conforme à l'intérêt général. Mais l'intérêt général exige bien plus encore le respect de la propriété privée : si la construction du travail demande la démolition d'un immeuble, le seul procédé régulier pour y parvenir consiste à l'acquérir à l'amiable ou à l'exproprier (2); l'intérêt général exige aussi, impérieusement, le maintien de la sécurité publique : le travail ne doit donc être entrepris que si les particuliers et leurs biens sont à l'abri de tout danger. Or, les lois physiques ont leurs exigences : si un accident survient à une maison, à une voiture, à un passant, et s'il n'est pas dû à la force majeure, il a fallu, dans le travail ou l'ouvrage public, un vice de construction ou un manque de surveillance, une négligence ou un défaut d'entretien, en un mot une faute de l'Administration ou de son concessionnaire (3), sauf à savoir si cette faute est assez importante pour qu'il soit juste de la retenir (4).

Il est possible il est vrai que l'Administration ait eu recours, pour la construction de l'ouvrage public, à un procédé dangereux; elle a alors commis une faute dont elle

(2) L'inobservation de cette procédure régulière enlèverait aux travaux entrepris leur caractère de travaux publics, et les dégâts qui pourraient résulter de leur exécution seraient de la nature des *voies de fait*; leur connaissance appartiendrait aux tribunaux judiciaires, non pas en vertu de l'idée ancienne d'après laquelle les tribunaux judiciaires seraient les gardiens naturels de la propriété privée, mais simplement parce qu'on ne serait plus alors en présence d'une activité administrative. Voir à ce sujet : T. Confl., 16 mai 1904, *Préfet des Basses-Pyrénées*, S. 1906, III, 103.

(3) Cf. la note de M. Mestre, sous Cas. Req. 30 juillet 1918, *Chemins de fer du Midi*, S. 1921, I, 355.

(4) Cf. *infra*, n^{os} 102 et suiv.

doit répondre, et l'on ne voit pas fréquemment d'ailleurs l'Administration sacrifier ainsi par négligence la sécurité publique à l'intérêt non moins primordial de la construction d'un travail public (5).

20. — Ainsi, la cause du préjudice sépare, plus encore que sa nature, son objet ou les conditions de sa réparation, le dommage et l'accident.

L'accident ne se confond pas davantage avec les autres atteintes qui peuvent être faites aux droits des particuliers à l'occasion des travaux publics. Simple détérioration physique ne touchant en aucune façon au droit de propriété, l'accident ne peut être comparé ni à l'*expropriation* (1), ni à l'*expropriation indirecte* qui toutes deux comportent transfert de la propriété et annexion au domaine du bien d'un particulier.

Détérioration résultant d'un événement soudain et

(5) Il pourrait se faire enfin, dans des circonstances exceptionnelles en notre matière, qu'en présence d'un péril plus considérable à éviter, l'intérêt général commandât, pour un travail public, l'emploi de procédés mal connus ou le maintien d'ouvrages pouvant être dangereux : on pense à des cas rappelant, dans la matière des travaux publics, l'emploi d'explosifs instables, comme lors de l'explosion du cuirassé *Iéna* (C. d'Etat, 10 mai 1912, *Ambrosini*, S. 1912, III, 161), ou la « manutention d'objets dangereux dans des conditions d'organisation sommaire dues aux nécessités militaires » comme dans la célèbre affaire *Regnault-Desroziers* (C. d'Etat, 28 mars 1919, S. 1918-19, III, 25). Si un accident se produisait alors, la responsabilité de l'Etat ne pourrait être fondée sur les principes habituels : il n'y aurait pas de faute à reprocher à l'Administration qui aurait agi dans l'intérêt général; on serait même en dehors de la responsabilité normale à raison des travaux publics, l'accident résultant par hypothèse, non du travail public, mais des circonstances tout à fait exceptionnelles dans lesquelles il aurait été entrepris; il est à présumer que le Conseil d'Etat ne manquerait pas de le relever, comme il l'a fait dans l'arrêt *Walther* (C. d'Etat, 24 décembre 1926, S. 1927, III, 35) en dehors de la matière des travaux publics. V. *infra*, n° 90.

20. — (1) Qui comporte la dépossession définitive et totale avec transfert de la propriété à l'Administration suivant une procédure protectrice, et qui pourtant a été considérée, jusqu'à la loi du 8 mars 1810 comme un dommage de travaux publics.

imprévu, le dommage causé par accident ne saurait être davantage confondu avec le dommage résultant de l'*occupation temporaire*, puisque l'occupation temporaire n'est autre que la réquisition, suivant une procédure légale, de terrains privés pour y extraire ou y déposer des matériaux ou pour tout autre objet se rattachant à l'exécution d'un travail public (2).

Un agent de l'Administration se rendant coupable d'une *voie de fait* peut causer à la propriété privée des dégâts matériels tout à fait analogues à ceux qui résultent d'un accident, il peut également blesser un particulier. Si cette voie de fait est commise à l'occasion d'un travail public, on ne devra pas la confondre avec un accident : car la voie de fait, par laquelle un agent de l'Administration, agissant en dehors de ses pouvoirs légaux ou en dehors de toute procédure prévue par la loi, porte atteinte aux biens d'un particulier ou à sa personne, n'est plus un acte administratif; l'accident causé par les travaux publics est au contraire un événement qui se produit à l'occasion de l'activité administrative (3).

La voie de fait, comme l'accident, peut comporter la faute personnelle de l'agent qui en est l'auteur, entraîner sa responsabilité pénale, mais dans le premier cas une illégalité, une irrégularité a été commise, et elle est tellement grave que l'acte devient tout à fait étranger à l'exercice de la fonction administrative; dans le second cas, il a pu y avoir une négligence, une imprudence d'un agent de l'administra-

(2) Un accident peut se produire à l'occasion de l'occupation temporaire : il sera traité comme tout autre accident de travaux publics; seuls les dommages causés par les faits mêmes d'occupation sont réparés conformément à la loi du 29 décembre 1892 qui les prévoit.

(3) Cf. les considérants de l'arrêt précité du T. Conf., 16 mai 1904.

Au sujet de la voie de fait, voir la bibliographie citée par M. Couzinet, thèse précit. p. 218, et Chabert-Ostland, *Contribution à l'étude des voies de fait en Droit administratif*, thèse, Paris, 1907; Arbus, *Théorie de la voie de fait*, thèse Paris 1925.

tion, mais elle ne suffit pas à dénaturer son activité qui reste administrative (4).

21. — Les rapprochements que nous venons de faire entre les accidents et les autres dommages qui peuvent résulter des travaux publics, nous ont amené à une notion de l'accident de travaux publics qu'il importe de compléter en montrant les différentes catégories auxquelles les accidents peuvent appartenir, et de préciser par quelques exemples.

II. — *Différentes catégories d'accidents de travaux publics*

22. — Depuis le jour où l'Administration entreprend un travail public jusqu'à celui de son achèvement, après son achèvement encore et tant que l'ouvrage public subsiste peuvent se produire une infinité d'accidents ayant leur origine dans des causes diverses et dont nous allons donner quelques exemples.

1° Accidents survenus pendant l'exécution d'un travail public.

Ils peuvent survenir à l'occasion de la *construction* ou de l'aménagement d'un travail public : un passant est blessé par la chute de matériaux due à la rupture de la corde d'une poulie (1); une maison est incendiée à la suite du contact entre un fil téléphonique, que des agents de l'Etat posaient et qu'ils ont laissé tomber, et des conducteurs d'énergie électrique (2). Ils peuvent être dûs à l'emploi d'un *procédé*

(4) Quels sont les rapports entre le dommage causé par un accident et celui qui a son origine dans une faute de service ? Cette question est trop intimement liée à celle du fondement de la responsabilité pour que nous puissions l'examiner ici. Nous en renvoyons l'étude à notre II^e Partie. Cf. *infra* nos 63 et suiv.

22. — (1) C. d'Etat, 2 juillet 1913, *Ministre de la Guerre*, R. p. 792.

(2) C. d'Etat, 14 janvier 1910, *Tramways électriques d'Angers*,

défectueux : le goudronnage d'une route est effectué sur plus de la moitié de sa largeur, et une automobile y dérape (3); un fil téléphonique de résistance insuffisante se brise et, touchant un conducteur d'énergie électrique élec-trocute une personne (4). Ils peuvent être dûs à une *négligence* de l'administration ou de son substitué : des maté-riaux abandonnés sur la voie publique n'ont pas été éclairés (5); les travaux de réfection de la route n'ont pas été annoncés par des signaux apparents (6); ils peuvent être dus à une *imprudence* : dans une carrière dangereuse, le cantonnier de la commune laisse seuls des jeunes gens inexpérimentés qui effectuaient leurs prestations et l'un est tué par un éboulement (7).

Ils peuvent affecter un *immeuble* : une fuite de gaz, due à une conduite en mauvais état, explose et endommage une maison (8) — aussi bien qu'un meuble ou une per-sonne.

2° *Accidents dus à un ouvrage public terminé.*

Ils ont également les causes les plus variées.

Un accident peut être causé par un *vice de construc-tion* de l'ouvrage public : un chemin vicinal mal construit s'affaisse et entraîne une terrasse qui s'appuyait sur lui (9); un pont-levis s'écroule au passage de chevaux (10).

(3) C. d'Etat, 16 décembre 1931, *Lloubès*, R. G. A. T., 1931, p. 337.

(4) C. d'Etat, 23 juillet 1913, *Ministre des Travaux Publics*, R. p. 892.

(5) C. d'Etat, 1^{er} juin 1900, *Ministre des Travaux Publics*, R. p. 413; C. d'Etat, 7 août 1906, *Ville de Nîmes*, R. p. 781; C. d'Etat, 17 juillet 1912, *Ulmann et Dreyfus*, R. p. 831; C. d'Etat, 19 janvier 1921, *commune de Gourdon*, R. p. 61;

(6) C. d'Etat, 11 avril 1924, *Ministre des Travaux Publics*, R. p. 400; C. d'Etat, 22 mai 1930, *Radigois*, D. P. 1930, III, 491.

(7) C. d'Etat, 8 mars 1907, *com. de Félix-Faure*, R. p. 228.

(8) C. d'Etat, 9 juin 1920, *C^{ie} Parisienne...*, R. p. 570.

(9) C. d'Etat, 25 janvier 1928, *Ville de Marseille*, R. p. 119.

(10) C. d'Etat, 22 novembre 1907, *Jacquelin*, R. p. 860.

Il peut se produire au cours de *travaux d'entretien* : la marquise d'un café est brisée par une branche au cours de l'émondage des arbres d'une place publique (11); un camion servant à l'enlèvement des ordures ménagères tamponne une automobile (12). Il peut résulter d'un *défaut d'entretien* : un passant tombe et se blesse pour avoir buté sur un piquet enfoncé dans le sol d'une place publique (13); une propriété est inondée parce que l'Administration a laissé se détériorer les ouvrages destinés à endiguer le courant de la rivière voisine (14); la saillie d'un rail de tramway sur la voie publique cause un accident d'automobile (15). L'accident peut résulter d'une *faute de service* courante : l'Administration a omis de fournir des lunettes protectrices à des prestataires, et l'un d'entre eux, en exécutant son travail, a été blessé à l'œil par un éclat de pierre (16).

L'*inexécution* d'un travail public peut également causer des accidents, par exemple la chute d'un passant dans un fossé, lorsque cette chute a lieu à un endroit où le chemin aurait dû être bordé d'un garde-corps (17).

Souvent d'ailleurs, lorsqu'un accident sera dû à la négligence ou à l'imprudence d'un agent de l'administration, il réunira également les conditions d'un délit pénal (blessures ou homicide par imprudence, le plus souvent) pour lequel cet agent pourra être poursuivi devant la juridiction répressive (18).

(11) T. Confl., 10 novembre 1900, *Espitalier*, S. 1901, III, 33.

(12) C. d'Etat, 31 mars 1928, *Rauch*, R. p. 522.

(13) C. d'Etat, 4 janvier 1928, *Liévin*, G. P. 1928, I, 286.

(14) C. d'Etat, 26 décembre 1923, *Ville de Perpignan*, R. p. 892.

(15) Cass. Civ. 14 mai 1923, *C^{ie} Tramways électriques*, S. 1925, I, 157.

(16) C. d'Etat, 1^{er} juin 1921, *comm. de Ferrals-les-Montagnes*, R. p. 532.

(17) C. d'Etat, 1^{er} août 1914, *Malleville* R. p. 1009.

(18) T. Confl., 2 mai 1914, *Provost*, R. p. 531; Cass. Crim., 2 mai 1927, *C^{ie} Lebon*, S. 1927, I, 272; T. Confl., 23 mai 1927, *Devisse*, R. p. 591; T. Confl., 11 juillet 1933, *dame Mélinette*, Gaz. Trib., 18 octobre 1933. La question de l'action civile jointe dans ce cas à l'action publique fait

23. — L'énumération de ces quelques exemples, que les recueils de jurisprudence fournissent par centaines, montre simplement l'immense variété des cas d'accidents de travaux publics (1).

Lorsque l'intérêt général commande que des travaux publics soient entrepris, il crée en même temps, pour l'Administration, ses concessionnaires, ses entrepreneurs, une source particulièrement importante de responsabilité.

En dehors des inconvénients inévitables qui, pour les voisins, résulteront des travaux ou de la présence de l'ouvrage public achevé, et dont il faudra indemniser les victimes, il y aura, dans la vie de l'ouvrage public, une infinité d'occasions où la négligence d'un agent, la défaillance d'un service, pourront entraîner pour les particuliers les conséquences les plus graves. Un plan défectueux, un vice de construction, l'emploi de mauvais procédés ou de matériaux insuffisamment résistants, le manque de surveillance d'un chantier, une imprudence, une négligence, un défaut d'entretien, autant de causes d'accidents dont il faudra réparer les conséquences si l'on n'a pas su les éviter. L'intérêt pratique de l'objet de cette étude apparaît nettement.

Il nous reste, avant de l'entreprendre, à en délimiter exactement l'étendue.

§ 3

Les limites du sujet

24. — Les rapprochements que nous avons faits entre les divers préjudices que peuvent causer les travaux publics

naître des difficultés de compétence et de fond que nous retrouverons (Cf. *infra*, n^{os} 52 et suiv.).

23. — (1) Parfois le rattachement de ces accidents aux travaux publics avec lesquels ils sont liés a été très long à se faire. (Cf. *infra*, n^{os} 34 et suiv.)

d'une part et les accidents d'autre part, nous permettent maintenant de définir ce que nous désignons par ce dernier terme.

Nous entendons par accident *tout événement soudain et violent, choc, rupture, chute, incendie...*, ayant sa cause dans un travail public et qui, atteignant un être vivant, un meuble ou un immeuble, entraîne des conséquences dommageables (1).

Ce sont les conséquences dommageables des accidents ainsi définis que nous nous proposons d'étudier.

25. — Nous laisserons cependant de côté certaines catégories d'accidents aux personnes, parce qu'ils sont soumis à un régime spécial.

Et d'abord ceux dont les victimes sont des *fonctionnaires*. Le fonctionnaire n'est pas un tiers à l'égard de l'Administration; investi d'un statut légal, soumis à un régime juridique original, il bénéficie, lorsqu'il est, dans l'exercice de ses fonctions, victime d'un accident, d'une organisation toute spéciale, celle des *pensions civiles et militaires*. Cette législation dont l'examen sort du cadre de notre étude leur est *seule* applicable lorsqu'ils subissent un accident dans l'exercice de leurs fonctions (1), et le fait que l'accident est dû à un travail public n'emporte pas dérogation à cette règle (2).

24. — (1) Nous ne précisons pas davantage pour le moment cette définition; cf. notamment en ce qui concerne le *lien de causalité* entre l'accident et le travail public, *infra*, n^{os} 34 et suiv., n^o 59.

La définition fait ressortir qu'il s'agit d'accidents *matériels*, et non pas de ces « accidents administratifs » dont M. Hauriou a fait la théorie dans sa note sous l'arrêt *Lepreux*, C. d'Etat, 13 janvier 1899, S. 1900, III, 1, et par lesquels il désigne tout préjudice causé par l'entreprise administrative.

25. — (1) C. d'Etat, 19 janvier 1906, *Paillotin*, S. 1908, III, 16; C. d'Etat, 21 février 1913, *Aubert*, S. 1918-19, III, 32.

(2) C. d'Etat, 2 août 1907, *Ministre de la Guerre*, R. p. 767.

26. — Parmi les victimes possibles d'accidents, il est, en dehors des fonctionnaires, une autre catégorie de personnes soumises à un régime spécial : ce sont les *ouvriers*.

Ouvriers de l'Etat, des départements ou des communes, ouvriers des concessionnaires ou des entrepreneurs de l'Administration peuvent, en travaillant à l'exécution d'un travail public, être victimes d'accidents professionnels.

Avant la loi du 9 avril 1898 (1), les règles suivant lesquelles ils pouvaient être indemnisés étaient, notamment quant à la compétence, d'une regrettable incertitude. Le Conseil d'Etat donnait compétence au Conseil de Préfecture, du moins le plus souvent, pour connaître de leurs demandes d'indemnités.

La Cour de Cassation au contraire, et le Tribunal des Conflits admettaient bien la même compétence lorsque l'ouvrier agissait contre l'Administration qui l'employait, mais déclaraient, si l'ouvrier agissait contre un employeur privé, concessionnaire ou entrepreneur de travaux publics, que les tribunaux judiciaires étaient compétents pour connaître de l'action de l'ouvrier, car cette action naissait d'un contrat de droit civil, le louage d'ouvrage.

Ces contradictions ont pris fin avec la loi du 9 avril 1898 qui non seulement régit les rapports des ouvriers de l'industrie privée et de leurs employeurs, mais également s'applique aux administrations publiques lorsqu'elles remplissent les conditions prévues par son article premier. L'accident de travaux publics, lorsqu'il atteint un ouvrier, est donc réparé suivant les règles spéciales établies par cette loi (2), qu'il n'est pas dans notre dessein d'étudier (3).

26. — (1). Sur cette question, voir Mestre, *note précitée*.

(2) C. d'Etat, 31 janvier 1930, *Vve Dolé*, S. 1930, III, 119.

(3) Sur les accidents survenus aux ouvriers employés à l'exécution de travaux publics, voir notamment: Appleton, *op. cit.*, p. 423 et suiv.; Joseph Barthélémy, *Du cumul par les ouvriers de l'Etat des pensions de retraite et des rentes accordées par la loi de 1898 en cas d'accident du travail*; Bourguin, *De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et*

27. — Il est cependant un cas où les accidents du travail ne seront pas étrangers à notre matière. C'est celui qui est prévu par l'article 7 de la loi du 9 avril 1898 (1), aux termes duquel, indépendamment de l'action contre le patron, la victime d'un accident du travail ou ses représentants, conservent contre les auteurs de l'accident autres que le patron et ses ouvriers ou préposés, le droit de réclamer la réparation du préjudice causé conformément au droit commun, l'indemnité allouée dans ce cas exonérant, jusqu'à due concurrence, le patron, des obligations à sa charge.

Et l'article 7 donne encore au patron le droit d'exercer contre le tiers l'action de l'ouvrier si celui-ci néglige de le faire, et de se faire ainsi indemniser, par le responsable de l'accident, des sommes qu'il a dû ou devra verser à son ouvrier.

Il est donc possible que la réparation d'un accident professionnel survenu au cours de l'exécution d'un travail public, soit poursuivie conformément au droit commun, soit par la victime qui espère une indemnité plus forte que le forfait de la loi de 1898, soit par le patron agissant en vertu de l'espèce de subrogation légale de l'article 7 de la loi du 9 avril 1898 (2). Dans cette mesure, nous

employés de l'Etat; Cabouat, *Traité des accidents du travail*; Caurier, *La législation sur les accidents du travail dans son application aux agents des chemins de fer*, thèse, Paris, 1909; Cohendy, *Le risque professionnel des ouvriers et employés de l'Etat ou des communes*, thèse, 1912; Duchaufour, *Les accidents du travail*; Huet, *De la responsabilité des entrepreneurs de travaux publics en cas d'accidents aux ouvriers*, thèse, Paris, 1912; Lecouturier, *Traité théorique et pratique des accidents du travail*; Leroy, *Les accidents du travail sur les chantiers de l'Etat*, thèse, Paris, 1904; Pic, *Législation Industrielle*, p. 757, note 1; Sachet, *Traité théorique et pratique de la législation sur les accidents du travail*, nos 153, 155, 241 (tome I) et 1079, 1083, 1166 (tome II).

27. — (1) Cf. Dalloz, *Répertoire pratique*, v^o Travaux publics, § 754.

(2) Cf. notamment une espèce intéressante : C. d'Etat, 22 mai 1908, *C^{ie} des Tramways de Poitiers*, R. p. 546, où le recours de l'art. 7 est exercé par l'Etat en tant que patron contre une C^{ie} de tramways, mais où, à cette occasion l'Etat a été déclaré en partie responsable de l'accident;

aurons à nous en occuper, mais il se présenteront alors comme des accidents ordinaires (3).

28. — Notre étude se limite donc au droit commun des accidents de travaux publics. Il nous a semblé intéressant de joindre à l'étude des accidents aux meubles et aux personnes, qui sont les plus fréquents, celle des accidents aux immeubles qui n'ont jamais fait l'objet d'un examen spécial. S'il est sans aucun doute moins utile aujourd'hui, du point de vue de la compétence, de les séparer des autres dommages immobiliers, nous croyons pouvoir affirmer, et bien que le contraire ait été soutenu (1), qu'il n'en est pas de même du point de vue du fondement de la responsabilité.

29. — Quelle est la juridiction compétente pour connaître des actions en réparation d'un accident de travaux publics? Sur aucun point peut-être du Droit administratif les difficultés relatives à la compétence ne se sont montrées plus nombreuses. Les controverses doctrinales, les luttes entre juridictions d'ordres différents, les revirements de jurisprudence ont eu pour effet d'envelopper la matière d'une incertitude qui n'est pas encore dissipée, et de la transformer en un « labyrinthe redouté des plaideurs » (1). Parmi ces difficultés, certaines appartiennent au passé; d'autres ne sont point encore aplanies, et nous tenterons, dans une PREMIÈRE PARTIE, relative à LA COMPÉTENCE, d'éclairer quelque peu la question.

C. d'Etat, 30 avril 1909, *Ministre de la Marine*, R. p. 443; C. d'Etat, 6 mai 1914, *Pagès et Marcenac*, R. p. 539; C. d'Etat, 25 juillet 1923, *Cie Gle des Eaux*, R. p. 609.

(3) Le juge administratif devra simplement se préoccuper de la décision du tribunal judiciaire, si l'action de la loi de 1898 a déjà été intentée, pour évaluer l'indemnité qu'il allouera : l'accident ne devra jamais être une cause d'enrichissement pour la victime (L. 9 avril 1898, art. 9), et le patron ne devra pas toucher plus qu'il n'a versé à son ouvrier.

28. — (1) Cf. Rouast, *op. cit.*, p. 85, note 1.

29. — (1) Mestre, *note précitée* au S. 1921, I, 352.

Il nous faudra ensuite examiner le problème du fond du droit. L'appui de la doctrine, ici, nous fera presque complètement défaut. Dans quels cas, à quelles conditions, suivant quels principes est admise, dans l'état actuel de la jurisprudence administrative, la réparation des accidents de travaux publics? Quels seront les conditions et les effets de l'action en responsabilité? C'est ce que nous chercherons à déterminer dans notre DEUXIÈME PARTIE, consacrée à LA RESPONSABILITÉ.

PREMIÈRE PARTIE

LA COMPÉTENCE

LA COMPÉTENCE

GÉNÉRALITÉS

30. — L'intérêt pratique des questions de compétence n'est plus à mettre en lumière : il est normal que le particulier à qui un préjudice a été causé puisse savoir sans hésitation à quel tribunal il devra s'adresser pour en être indemnisé; s'il lui a fallu attendre des mois, parfois des années pour apprendre que son action avait été mal engagée, ou qu'un revirement de jurisprudence a changé les règles sur la compétence depuis qu'il a intenté son action, le temps perdu et les frais exposés lui rendront ces incertitudes plus intolérables encore (1).

L'intérêt n'est pas moins grand du point de vue théorique lorsque c'est d'un ordre à un autre de juridictions que la compétence peut varier; car la compétence et le fond du droit sont intimement liés, et si l'application de « règles spéciales » à la responsabilité de la puissance publique entraîne la compétence administrative, inversement, l'attribution aux tribunaux judiciaires de la connaissance de litiges où est impliquée l'Administration aurait pour effet de les faire résoudre par les principes ordinaires du Droit civil. Et notre matière est une de celles où, en présence d'un texte imprécis, ces actions et réactions du fond sur la compétence et de la compétence sur le fond ont pu se manifester.

30. — (1) Sur ces points, cf. Hauriou, note sous C. d'Etat, 26 juillet 1918, *Lemonnier*, S. 1918-19, III, 41; Jèze, R. D. P., 1922, p. 538 et suiv.; Mestre, note sous Cass. Civ. 27 novembre 1918, *C¹⁰ des Tramways de Nice*, S. 1921, I, 353.

31. — Sous l'Ancien Régime, toutes les contestations qui avaient leur origine dans un travail public étaient déférées aux Intendants en premier ressort, l'appel étant possible au Conseil du Roi; cette compétence résultait de clauses spéciales insérées dans les actes donnant ou concédant l'exécution des travaux publics.

La loi du 22 décembre 1789, en supprimant les Intendants, établissait une administration nouvelle dans les provinces transformées en départements, et par la loi des 7 et 11 septembre 1790 l'Assemblée nationale partageait les anciennes attributions contentieuses des Intendants entre les directoires de district et de département. Les réclamations des particuliers se plaignant de dommages de travaux publics étaient jugées en premier et dernier ressort par le directoire de district si la municipalité n'avait pu obtenir conciliation.

L'article 4, alinéa 3, de la loi du 28 pluviôse an VIII, concernant la division du territoire et l'administration, dispose : « Le Conseil de Préfecture prononcera... sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'Administration. »

Tel est encore aujourd'hui le texte qui attribue au Conseil de Préfecture, en premier ressort, le contentieux des travaux publics.

Non seulement il est mal rédigé, ce qui a peu d'importance, car ses termes, maladroitement copiés sur les lois précédentes, ont pu être facilement corrigés (1), mais il est d'une extraordinaire imprécision, et laisse le champ libre à toutes les interprétations, ce qui n'offre pas que des avantages.

31. — (1) Cf. Ducrocq, *Cours de Droit Administratif*, 6^e éd., t. II, p. 261; Hauriou, *op. cit.*, 4^e éd., p. 702; Laferrière, *op. cit.*, 2^e éd., p. 159; Dareste, *op. cit.*, 2^e éd., p. 524.

Qu'entendre par travaux publics ? Quels sont les « torts et dommages » dont le Conseil de Préfecture pourra accorder réparation ? Quand un dommage résultera-t-il du fait d'un entrepreneur, du fait de l'Administration ? Autant de points laissés dans l'ombre.

Sans doute la juridiction administrative, n'étant liée par aucun texte, va-t-elle pouvoir construire et modifier librement une théorie des travaux publics constamment adaptée à la vie. Mais, pour l'individu, un texte clair sur la compétence au moins ne représenterait-il pas moins d'incertitudes ?

Sans doute, travaillant sans cesse à unifier la compétence, le Conseil d'Etat va-t-il tenter d'attirer peu à peu à la juridiction administrative tous les litiges nés des travaux publics. Mais la Cour de Cassation, qui n'est liée, elle non plus, par aucun texte, va développer sa jurisprudence dans un sens opposé, et l'absence d'une juridiction supérieure commune permettra la coexistence des deux systèmes.

Quant au Tribunal des Conflits, qui aurait pu avoir ici une action régulatrice très utile, il fera trop souvent preuve de timidité, et, donnant compétence tantôt au Conseil d'Etat, tantôt à la Cour de Cassation, il contribuera, par une jurisprudence flottante, à obscurcir la matière.

32. — Il en est au moins une partie qui n'a donné lieu le plus souvent, à aucun doute sérieux : c'est celle qui concerne les accidents survenus aux immeubles.

Edictée à une époque avant tout protectrice de la propriété immobilière, la loi du 28 pluviôse an VIII semblait les avoir compris dans les termes « torts et dommages procédant... », et au lendemain de sa promulgation, alors que, par ailleurs, la théorie de la responsabilité de la puissance publique était encore bien peu développée, on ne se soucia pas du caractère accidentel du préjudice survenu à un

immeuble (1) ni du fait qu'il pouvait être dû au fonctionnement défectueux d'un service public. La théorie de la faute de service n'était pas encore dégagée, et, au même titre que les dommages permanents, les accidents aux immeubles furent considérés comme relevant du Conseil de Préfecture en premier ressort, avec appel possible au Conseil d'Etat. Quelques difficultés se présentèrent seulement avec le développement de la théorie de la faute de service (2).

Lorsqu'au contraire il s'agira d'accidents survenus à des personnes ou à des meubles, accidents qui semblaient moins nettement visés par le texte attributif de compétence, les solutions les plus diverses seront données.

La juridiction judiciaire retiendra d'abord pour elle, comme un cas particulier, celui où l'accident est causé par des faits constituant une infraction pénale, homicide ou blessures par imprudence; il restera à savoir si s'est la nature des faits qui importe, ou la circonstance qu'ils ont été poursuivis pénalement. En tout cas elle persévéra dans ce système et c'est pourquoi nous l'étudierons à part.

Pour les autres cas, elle luttera avec la juridiction administrative, s'inclinant parfois devant une solution depuis longtemps admise, surtout si elle a été approuvée par le Tribunal des Conflits.

Après avoir étudié, dans un CHAPITRE PREMIER ce développement des règles sur la compétence, nous examinerons l'état actuel de la question (CHAPITRE SECOND).

32. — (1) Sauf peut-être le commissaire du Gouvernement David, dans ses conclusions pour l'affaire *Aubéry*, C. d'Etat, 9 janvier 1874. R. p. 21.

(2) V. ce que nous dirons *infra* touchant les accidents dûs à des fautes d'exploitation, ou au fonctionnement défectueux d'un ouvrage public, n^{os} 37 et suiv.

CHAPITRE PREMIER

DÉVELOPPEMENT DES RÈGLES DE COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ACCIDENTS DE TRAVAUX PUBLICS

SECTION I

CAS OU LES FAITS AYANT CAUSÉ L'ACCIDENT NE CONSTITUENT PAS UN DÉLIT PÉNAL

33. — C'est le cas le plus simple que nous étudions le premier.

Au lendemain de la loi du 28 pluviose an VIII se posa rapidement, en présence de son texte, la question de savoir quels tribunaux devaient connaître des accidents de travaux publics, et notamment des accidents aux personnes.

Le texte n'avait-il pas voulu entendre par « torts et dommages » toutes les conséquences dommageables des travaux publics, en admettant même que le mot « torts » n'y eût pas été inséré spécialement pour désigner les accidents? Ou bien au contraire le silence de la loi sur des questions aussi importantes que celles des accidents n'était-il pas voulu, ne signifiait-il pas que le Conseil de Préfecture ne devait pas en connaître?

En présence d'un texte aussi vague, toutes les suppositions étaient permises, et elles ont bien toutes été faites.

Le Conseil d'Etat, à l'opposé la Cour de Cassation, le Tribunal des Conflits quand il avait à trancher la question, se laissant souvent convaincre par un commissaire du Gouvernement ou un rapporteur qui n'apportaient guère comme arguments que leur conviction absolue que le légis-

lateur avait voulu cette solution ou telle autre contraire, changèrent plusieurs fois de système, mais développèrent chacun le leur (1).

§ 1

Jurisprudence du Conseil d'Etat

34. — Adoptant, jusque vers 1860, une interprétation très large de la loi de pluviôse an VIII, le Conseil d'Etat avait commencé par admettre la compétence du Conseil de Préfecture pour tous les cas de dommages ou accidents causés par les travaux publics (1).

On craignit peut-être d'être allé trop loin; « on ne songeait pas en l'an VIII, dit en 1856 M. le commissaire du Gouvernement FARÉ (2)..., à étendre la compétence du Conseil de Préfecture au delà de la propriété... » et le Conseil d'Etat déclare que le Conseil de Préfecture ne saurait connaître des actions des ouvriers contre les entrepreneurs de travaux publics pour accidents survenus dans l'exécution du travail, accidents pour lesquels n'existait encore aucune réglementation spéciale (3). « Il nous paraît certain, déclare en 1863 M. le commissaire du Gouverne-

33. — (1) L'évolution de jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits jusqu'en 1894, est magistralement retracée par Laferrière, dans des pages souvent citées : *op. cit.*, 2^e éd., t. II, p. 165 et suiv.; cf. également Hauriou, note sous C. d'Etat, 9 mars 1894, *C^{ie} parisienne du Gaz*, S. 1895, III, 105.

34. — (1) C. d'Etat, 19 décembre 1839, *Loemlé*, R. p. 593; C. d'Etat, 19 juin 1856, *Tonnelier*, S. 1859, II, 462.

(2) C. d'Etat, 16 décembre 1856, *Matheret*, S. 1857, II, 650.

(3) C. d'Etat, 11 décembre 1856, *précité*; C. d'Etat, 4 février 1858, *Maugeant*, S. 1859, II, 124; C. d'Etat, 16 août 1860, *Passemar*, S. 1861, II, 318. La compétence appartient aux tribunaux civils.

ment ROBERT (4), que la loi du 28 pluviôse de l'an VIII n'a voulu attribuer aux Conseils de Préfecture que la connaissance des préjudices causés à la propriété... » Et le Conseil d'Etat décide que le Conseil de Préfecture ne doit pas connaître des accidents ayant leur cause dans une imprudence ou une négligence, car il s'agit alors non plus de la réparation d'un dommage de travaux publics, mais de la responsabilité de l'Etat, dont le ministre doit connaître (5). Bientôt un revirement complet s'est opéré, et le Conseil d'Etat déclare régulièrement le Conseil de Préfecture incompétent pour connaître des actions en réparation d'accidents de personnes (6), qui furent en conséquence portées devant les tribunaux judiciaires ou devant le ministre.

Cette jurisprudence n'eut pas un long succès.

Le Conseil d'Etat, bientôt convaincu de la nécessité pratique d'unifier la compétence pour toutes les conséquences dommageables des travaux publics, et assuré de ne contredire aucun texte (7) changea à nouveau sa jurisprudence; le revirement d'abord simplement amorcé (8), se confirma peu à peu (9), et, à partir de 1877, la haute juridiction administrative revint purement et simplement à la

(4) C. d'Etat 16 décembre 1863, *Dalifol*, R. p. 821.

(5) C. d'Etat, 1^{er} juin 1861, *Baudry*, S. 1861, II, 519; C. d'Etat, 7 mai 1862, *Vincent*, P. chr.; C. d'Etat, 22 novembre 1867, *Ruault*, S. 1868, II, 201.

(6) C. d'Etat, 15 décembre 1865, *Ville de Paris*, S. 1866, II, 334; C. d'Etat, 13 décembre 1866, *Auroux*, S. 1867, II, 336; C. d'Etat, 15 avril 1868, *Ville de Paris*, S. 1869, II, 125; C. d'Etat, 12 mai 1869, *Gillens*, S. 1870, II, 200; Aucoc, *op. cit.*, 3^e éd., t. II, n^o 730.

(7) « N'est-il pas évident, disait M. le Commissaire de Gouvernement David, que les termes de la loi, par leur généralité même, ne sont nullement exclusifs du dommage aux personnes ? » Concl. pour C. d'Etat, 9 janvier 1874, *Aubéry*, R. p. 21.

(8) Commission prov^{re} ft. fon. de C. d'Etat, 11 mai 1872, *commune de l'Arbresle*, R. p. 292; C. d'Etat, 19 décembre 1873, *Lambert*, D. P. 1874, III, 53; C. d'Etat, 9 janvier 1874, *Aubéry* R. p. 21; C. d'Etat, 20 novembre 1874, *Zeig*, R. p. 908.

(9) C. d'Etat, 11 décembre 1874, *Clouzet*, R. p. 965.

jurisprudence qu'elle avait avant 1863, affirmant explicitement la compétence du Conseil de Préfecture (10).

Désormais, le principe de cette compétence ne sera plus jamais démenti par le Conseil d'Etat.

35. — Aux environs de 1890, le Conseil de Préfecture est donc compétent, d'après le Conseil d'Etat, pour connaître de tous les accidents résultant de la construction d'un travail public, de la réparation ou de l'entretien d'un ouvrage public, de même que des accidents dus à un défaut d'entretien (1).

Pourtant, dans tous ces cas, et spécialement dans celui du défaut d'entretien, l'accident n'a pu se produire sans faute. Le Conseil d'Etat admet cependant la compétence du Conseil de Préfecture parce que l'accident s'est produit à l'occasion de l'ouvrage public : « tout ce qui concerne la conservation de l'ouvrage public, sa manière d'être, son entretien, sa réparation, tout cela, disait M. HAURIU (2) est absorbé dans son *individualité*. » La compétence est admise quand l'action est dirigée contre l'Administration et aussi contre un concessionnaire (3); elle s'applique également, jusqu'à la loi du 9 avril 1898 (4) aux accidents survenus aux ouvriers employés à un travail public (5),

(10) C. d'Etat, 30 novembre 1877, *Dme Vve Lefort*, R. p. 952; C. d'Etat, 8 mars 1878, *Dme Vve Dumas*, R. p. 314.

35. — (1) C. d'Etat, 22 février 1884, *Bonfante*, S. 1885, III, 79.

La compétence du Conseil de Préfecture est reconnue pour les dommages dus à l'exécution, mais aussi à l'*inexécution* de travaux publics (C. d'Etat, 12 et 26 décembre 1873, *Lambert*, précité); le défaut d'entretien est d'ailleurs un cas d'*inexécution* de travaux publics.

(2) Note sous T. Confl., 11 juillet 1891, *Lagrange*, S. 1893, III, 81.

(3) C. d'Etat, 9 mars 1894, *C^{ie} Parisienne du Gaz*, S. 1895, III, 105, et la note de M. Hauriou.

(4) Cf. *supra*, n° 26.

(5) C. d'Etat, 11 mai 1894, *Ferrenq et Pacaud*, S. 1896, III, 1 note Hauriou; cf. les conclusions de M. Romieu pour l'arrêt du C. d'Etat, 24 juin 1892, *Garrigou*, S. 1894, III, 49.

que leur action soit dirigée contre l'Etat ou contre un entrepreneur (6).

Il y a eu là tout un travail fourni par le Conseil d'Etat, suivi souvent par le Tribunal des Conflits, parfois contredit par lui. Ce travail, il le poursuit encore de nos jours.

36. — Non seulement en effet la haute juridiction administrative a constamment confirmé sa jurisprudence sur les points les premiers acquis à la compétence du Conseil de Préfecture : accidents causés par l'exécution (1) d'un travail public, par son inexécution (2), par le défaut d'entretien (3) d'un ouvrage public, elle a encore su continuer, avec prudence mais avec persistance, son travail d'unification de la compétence en matière de travaux publics.

Certaines hypothèses, assez fréquentes, restaient en effet en dehors de la compétence du Conseil de Préfecture :

1° Les accidents dus au fonctionnement défectueux d'un ouvrage public achevé.

(6) C. d'Etat, 17 avril 1886, *Mougin*, S. 1888, III, 10; C. d'Etat, 7 août 1886, *Garcia*, S. 1888, III, 36 et 11 janvier 1889, *Gabaude*, S. 1891, III, 5.

36. — (1) C. d'Etat, 30 juin 1893, *Cauvin-Yvose*, R. p. 548; 11 mai 1894, *Ferenq et Pacaud*, D. P. 1895, III, 46; 19 février 1913, *Préfet de la Creuse*, R. p. 239; 5 janvier 1924, *Sr Rivoirel*, R. p. 26; 11 décembre 1929, *Hotchkiss*, S. 1930, III, 76, etc...; à ces accidents survenus au cours de l'exécution même du travail public, le Conseil d'Etat n'a pas tardé à assimiler les accidents survenus au cours d'une opération accessoire à cette exécution, telle qu'un transport de matériaux : C. d'Etat, 14 décembre 1923, *Min. de la Guerre*, R. p. 860; 12 juillet 1927, *C^{ie} La Prévoyance*, R. p. 791.

(2) C. d'Etat, 1^{er} juin 1900, *Choulet*, R. p. 410; 13 mai 1907, *Dépt de la Dordogne*, R. p. 438; 22 novembre 1911, *V. de Perpignan*, R. p. 1074; 1^{er} août 1914, *Malleville*, R. p. 1009; 30 janvier 1929, *V. de Marseille*, G. P. 1929, I, 488, etc...

(3) C. d'Etat, 14 décembre 1906, *Préfet de l'Hérault*, R. p. 918; 11 juin 1913, *Sr. Nicolas*, R. p. 653; 9 juillet 1924, *Sr. Prin-Cary*, R. p. 663; 7 juin 1929, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 565; 16 juillet 1931, *Magnier*, G. P. 1931, II, 901, etc...

2° Les accidents dus à une faute d'exploitation d'un ouvrage public achevé : ce n'est plus l'ouvrage public qui, par suite d'une malfaçon par exemple, a mal fonctionné; il y a eu faute du service chargé d'exploiter l'ouvrage public, à l'occasion de cette exploitation.

3° Les accidents dus à l'inexécution d'un travail public, lorsque cette inexécution n'est pas relative à un ouvrage public déjà existant (4).

Le Conseil d'Etat va s'efforcer d'appliquer la compétence du Conseil de préfecture à ces différentes hypothèses, où le rapport entre l'accident et l'ouvrage public avait semblé trop lointain.

37. — 1° *Les accidents dus au fonctionnement défectueux de l'ouvrage public* ont été les premiers absorbés (1).

Par exemple, une fillette qui s'était arrêtée à l'extrémité d'un pont tournant au moment où il était mis en mouvement, a eu le pied pris entre la culée et le tablier mobile (2). Le lien entre l'ouvrage public et l'accident est assez apparent pour justifier l'absorption.

Sans doute, si l'accident s'est produit, et si la victime n'a commis aucune imprudence, c'est que toutes les précautions n'avaient pas été prises; il y a donc eu faute de service, ce qui doit entraîner la compétence du juge de droit commun, ministre, puis, après l'abandon de la théorie du ministre-juge, Conseil d'Etat.

Mais nous avons vu (3) que, lorsqu'une faute de service était commise au cours de l'exécution ou de l'entre-

(4) Ainsi, un bateau, dans une rivière navigable, rencontre un obstacle naturel à un endroit où l'administration n'a effectué aucun travail public : C. d'Etat, 5 juillet 1918, *Srs Cailleaux et Delaporte*, R. p. 673.

37. — (1) Dès 1892 : C d'Etat, 8 août 1892, *Ministre des Travaux Publics c. Chivot*, S. 1894, III, 73.

(2) C. d'Etat, 28 janvier 1914, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 96.

(3) Cf. *supra*, n° 35.

tien d'un travail public, le Conseil d'Etat la considérait comme absorbée par ce dernier, et n'en donnait pas moins compétence au Conseil de Préfecture.

Lorsque la faute se rattache, non plus au travail public au sens actif (4), mais à l'ouvrage public terminé, il était normal qu'elle fût également absorbée par l'ouvrage public, et c'est ce qu'a admis le Conseil d'Etat (5).

38. — 2° Les accidents dus à une faute d'exploitation de l'ouvrage public.

Ici, le lien entre l'ouvrage public et l'accident est plus ténu.

L'ouvrage public est terminé et fonctionne normalement; son exploitation est assurée par un service public, et, à l'occasion de cette exploitation, se produit une faute qui entraîne un accident.

Si l'accident est dû à la fois à la faute d'exploitation et à une autre cause, un vice de construction par exemple, le rattachement au travail public est opéré et le Conseil d'Etat attribue au Conseil de Préfecture la connaissance de l'accident avec ses deux causes, en disant que la faute d'exploitation « se rattache par un *lien indivisible* à l'exécution (ou à l'entretien) du travail public » (1).

(4) Cf. *supra*, Chap. prélim., section I, § 1, n° 6.

(5) C. d'Etat, 28 janvier 1914, *précité*; C. d'Etat, 26 juillet 1929, *commune de Chailly-en-Bière*, D. P. 1930, III, 1, note Appleton; dans cette espèce la maison d'un particulier, avait été inondée par suite du non-fonctionnement d'une pompe d'épuisement imputable à la faute d'un agent municipal : on est tout près de la faute d'exploitation, et cependant le Conseil d'Etat proclame le Conseil de Préfecture compétent, sa compétence s'étendant, dit-il, « à toutes les conséquences directes ou indirectes de l'exécution de l'ouvrage ». V. enfin : C. d'Etat, 24 janvier 1930, *Legg*, R. p. 110, D. H. 1930, p. 152, 167, S. 1930, III, 71.

La compétence du Conseil de Préfecture au cas de fonctionnement défectueux de l'ouvrage public avait été admise pour la première fois par l'arrêt du C. d'Etat, 8 août 1892, *précité*.

38. — (1) V. la note de M. Hauriou sous T. Confl., 11 juillet 1891, *Lagrange*, S. 1893, III, 81; v. aussi Couzinet, *thèse précit.*

Mais lorsque l'accident a pour cause unique une faute d'exploitation, il n'en est plus ainsi.

Le Conseil d'Etat ne pouvait ici relier l'accident ni à la construction, ni à l'entretien, ni au fonctionnement défectueux : il n'y a qu'une faute du service exploitant l'ouvrage, ou une faute personnelle d'un de ses agents.

Aussi le rattachement aux accidents de travaux publics et à la compétence du Conseil de Préfecture est-il de date toute récente.

En 1892 déjà, M. HAURIOU affirmait (2) que l'absorption du contentieux des fautes d'exploitation par le contentieux des travaux publics était chose faite : il n'en était rien (3), et, jusqu'en 1931, les cas d'accidents dus à des fautes d'exploitation ont été jugés, soit par les tribunaux judiciaires (4), dans deux cas : lorsque la faute qui a causé l'accident était la faute personnelle d'un agent du service (5), et lorsque, l'ouvrage public étant exploité par un concessionnaire, l'accident était causé uniquement par la faute de ce concessionnaire (6); soit par le Conseil d'Etat, juge administratif de droit commun, lorsque la faute d'exploitation était une faute de service (7). Un arrêt

(2) Note sous C. d'Etat, 8 août 1892, *Min. des Travaux Publics*, S. 1894, III, 73.

(3) Il s'agissait en réalité d'une hypothèse de fonctionnement défectueux d'un ouvrage public.

(4) Rouen, 3 décembre 1898, *C^{te} de l'Ouest*, S. 1900, II, 57, note Esmein; Cass. Req., 27 mars 1906, *C^{te} des Tramways d'Eure-et-Loir*, G. P., 1906, I, 489, et S. 1907, I, 137; Cass. Civ., 28 mai 1921, *Chemins de Fer du Midi*, G. P. 1922, II, 205, etc...

(5) C'est l'application des principes généraux; mais si, à côté de cette faute personnelle, on relève une faute du service, il y a un concours d'actions que nous étudierons *infra*, nos 60, 128 et suiv.

(6) Il n'en sera ainsi que si l'accident provient d'une défectuosité du matériel mobilier, ou de la faute d'un employé du concessionnaire. L'Administration n'est alors pas en cause et, le litige existant entre deux particuliers, les tribunaux ordinaires sont compétents.

(7) C. d'Etat, 28 juillet 1911, *La Foncière*, R. p. 917, et D. P. 1913, III, 125 (faute du service des Ponts et Chaussées); C. d'Etat, 11 février 1921, *Ministre des Travaux Publics*, R. p. 164.

du Tribunal des Conflits (8), considéré par la doctrine (9), comme un arrêt de principe, affirmait d'ailleurs l'incompétence du Conseil de Préfecture au cas de faute d'exploitation.

Cependant, puisque le Conseil d'Etat était arrivé à admettre la compétence du Conseil de Préfecture, il était à prévoir qu'il étendrait un jour cette solution au cas de la faute d'exploitation, qui parfois en est extrêmement voisin.

39. — Sans doute, lorsque la maison d'un particulier est inondée parce qu'un agent municipal a négligé de faire fonctionner une pompe d'épuisement (1) peut-on dire que l'accident est dû au non-fonctionnement d'un ouvrage public; mais ce non-fonctionnement n'a-t-il pas lui-même sa cause dans une faute de l'agent ou du service municipal?

En réalité, on est là si près du fait d'exploitation que donner compétence au Conseil de Préfecture dans un cas et non pas dans l'autre semble une pure subtilité; la distinction de compétence ainsi fondée paraît ne plus correspondre à rien; elle est à la portée du juriste spécialisé mais non pas du plaideur.

Le Conseil d'Etat, toujours soucieux des réalités pratiques, l'a bien vu, et, continuant son œuvre d'unification et de simplification, a admis finalement la compétence du Conseil de Préfecture au cas de faute d'exploitation, dans un important arrêt (2).

Les faits étaient les suivants : l'automoteur « Albis » avait été abordé et endommagé par le remorqueur de l'Etat « Le Veilleur », qui exécutait une manœuvre prescrite par

(8) T. Confl. 31 mai 1913, *Riby*, R. p. 606, S. 1920, III, 13.

(9) Hauriou, *op. cit.*, 11^e éd. p. 769; Appleton, *op. cit.*, p. 421.

39. — (1) C. d'Etat, 26 juillet 1929, *Commune de Chailly-en-Bière*, R. p. 888. D. P. 1930, III, 1, note J. Appleton.

(2) C. d'Etat, 27 novembre 1931, *Lemaire*, D. H. 1932, 88, S. 1932, III, 41, note R. Bonnard.

le lieutenant du port de Rouen en vue de permettre à un navire d'accoster, c'est-à-dire d'utiliser conformément à leur destination les ouvrages de ce port : il y avait donc bien, et uniquement, faute d'exploitation, l'ouvrage public lui-même n'étant pas en jeu, et le Conseil de Préfecture s'était déclaré incompétent. Le Conseil d'Etat annule son arrêté et déclare : « Considérant... que le dommage *se rattache* dès lors au fonctionnement de l'ouvrage public, que par suite c'est à tort que le Conseil de Préfecture s'est déclaré incompétent... ». L'expression employée n'est pas très heureuse mais est assez large pour comprendre le fait d'exploitation, et si aucun arrêt à notre connaissance n'est venu confirmer ce revirement, il est à présumer que la haute juridiction administrative, dont l'œuvre apparaît en cette matière merveilleusement réfléchie et suivie, ne se déjugera pas.

Reste une dernière extension possible : si le service d'exploitation de l'ouvrage est assuré par un concessionnaire, et si l'accident est dû uniquement à une faute d'exploitation de ce concessionnaire, le Conseil d'Etat déclarera-t-il que le Conseil de Préfecture, saisi de l'action en réparation, est incompétent ? On ne saurait l'affirmer, bien que, de l'avis de M. BONNARD, « il ne paraisse guère possible d'aller plus loin, à moins de sortir tout à fait du concept des dommages résultant de travaux publics » (3).

Lorsque la faute personnelle du concessionnaire ou de l'entrepreneur se rattache à l'exécution ou à l'entretien d'un travail d'un ouvrage public en effet, le Conseil d'Etat reconnaît sans hésitation la compétence du Conseil de Préfecture (4). Si dorénavant la faute d'exploitation doit être

(3) R. Bonnard, note précitée; M. Hauriou disait en 1893 : « Ne s'aviserait-on pas quelque jour de remarquer que l'exploitation... est le résultat de la concession et que la concession est liée à l'opération de travaux publics de construction et d'entretien ? » (Note sous T. Confl., 11 juillet 1891, *Lagrange*, S. 1893, III, 81).

(4) C. d'Etat, 8 juillet 1925, *Sr Rebaud*, R. p. 663; 16 décembre 1931, *Llobès*, R. G. A. T., 1931, p. 337.

considérée comme « se rattachant au fonctionnement d'un ouvrage public », peut-être verra-t-on le Conseil d'Etat admettre encore la compétence du Conseil de Préfecture lorsque cette faute émane d'un concessionnaire (5). C'est assez peu probable, et il semble en tout cas qu'il ne serait pas suivi par le Tribunal des Conflits (6).

40. — 3° *Les accidents dus à l'inexécution d'un travail public, lorsque cette inexécution n'est pas relative à un ouvrage public déjà existant.*

Le Conseil d'Etat voyait bien des accidents de travaux publics, relevant comme tels du Conseil de Préfecture, dans ceux qui étaient dus à l'inexécution d'un travail public, mais à condition seulement qu'il y eut déjà un ouvrage public en cause. Le manque de garde-corps au bord d'une route longeant un ravin (1), l'absence de parapet à un pont (2), le défaut d'entretien d'un ouvrage public (3) pouvaient ainsi entraîner des accidents, et leur réparation relevait du Conseil de Préfecture, car elle était en somme fondée sur l'état défectueux ou incomplet d'un ouvrage public existant (4).

Lorsqu'au contraire l'accident était dû à l'inexécution d'un travail public en un endroit où n'avait été exécuté aucun ouvrage public, si par exemple un obstacle naturel

(5) Par exemple au cas où une C^{ie} de Chemin de Fer ne signale pas la présence d'un passage à niveau non gardé, n'éclaire pas un poteau situé sur un refuge au milieu de la voie publique.

(6) V. *infra*, n° 51, note 3.

40. — (1) C. d'Etat, 1^{er} août 1914, *Malleville*, R. p. 1009.

(2) C. d'Etat, 27 mai 1898, *Blot*, R. p. 442; 30 janvier 1929, *V. de Marseille*, G. P. 1929, I, 488.

(3) C. d'Etat, 16 mai 1930, *Min. des Travaux Publics*, S. 1930, III, 73, note Ch. Rousseau; 25 juillet 1930. *Min. des Travaux Publics*, S. 1932, III, 46; 24 juin 1931, *Régie dépi^{ée} des voies ferrées des Bouches-du-Rhône*, R. p. 684, J. C. P., 1930-31, II, 151, etc...

(4) V. également : C. d'Etat, 10 mai 1907. *Dépt de la Dordogne*, S. 1908, III, 121, note M. Hauriou; 27 juin 1923, *Berthier*, R. p. 523; 2 mars 1928, *Baussard*, S. 1929, III, 21; 11 février 1927, *Rifaut*, R. p. 201, etc.

au fond d'une rivière navigable n'avait été ni enlevé ni signalé, aucune raison n'apparaissait alors d'en donner connaissance au Conseil de Préfecture : il y avait simplement eu carence de l'Administration, faute de service sans rapport même lointain avec un ouvrage existant, et le Conseil d'Etat se déclarait compétent pour en connaître directement (5).

Pourtant, poussé encore par le désir d'unifier la compétence et de soumettre au Conseil de Préfecture tout ce qui, de près ou de loin, a rapport avec les travaux publics, le Conseil d'Etat a tout récemment réalisé une nouvelle extension : le bateau « Transvaal » qui descendait la Seine navigable, a heurté une grosse roche invisible, et a coulé (6). Le sieur Robin, patron du bateau, alléguant que l'obstacle aurait dû être signalé par une balise, a adressé au ministre une demande d'indemnité fondée sur la faute du service des Ponts et Chaussées; contre la décision implicite de rejet du ministre, qui a gardé le silence pendant quatre mois, le sieur Robin se pourvoit devant le Conseil d'Etat. Conformément aux lumineuses conclusions de M. le commissaire du Gouvernement ETTORI (7), la haute juridiction administrative rattache l'accident au travail public du balisage, qui n'a pas été exécuté, et rejette la demande du sieur Robin : « Considérant... que l'action du requérant pré-

(5) C. d'Etat, 5 juillet 1918, *Srs. Cailleaux et Delaporte*, R. p. 673. 11 février 1921, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 164; 25 juin 1924, *Glen Line*, R. p. 603.

(6) C. d'Etat, 18 décembre 1931, *Robin*, R. D. P., 1932, p. 96, note Jèze; S. 1932, III, 41, note R. Bonnard; D. P. 1932, III, 33, note J. Appleton; v. les remarquables conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Ettori.

(7) « La cause du sinistre consiste uniquement, dit M. Ettori, dans la faute de service commise par l'administration des Ponts et Chaussées... Ici, la facilité de rattacher le dommage à un ouvrage public... fait défaut, et la question apparaît comme très délicate. Mais vous l'aviez prévue et réservée. Vous l'attendiez... si vous incliniez à attacher dans notre espèce une valeur secondaire à l'élément de travail public, nous vous rappellerions que l'unification de compétence est souhaitable... » V. ces conclusions à la R. D. P. et au Sirey

sente à juger la question de savoir si le dommage subi par le sieur Robin se rattache à l'inexécution par l'Administration d'un ouvrage public nécessaire, suivant les prétentions du demandeur, pour assurer, en ce qui concerne la sécurité de la navigation sur la Seine, l'aménagement du cours de cette rivière; que le litige soulevé par le requérant rentre dans la compétence attribuée au Conseil de Préfecture par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII... ».

41. — Ainsi le Conseil d'Etat est parvenu à étendre la compétence du Conseil de Préfecture à toutes les hypothèses où l'on peut apercevoir un lien quelconque entre le dommage causé et un travail ou un ouvrage public.

On avait pu penser, un moment, qu'il en serait autrement.

La matière des dommages et accidents de travaux publics n'est en effet qu'un aspect spécial et d'ailleurs important du problème général de la responsabilité de la puissance publique; et, à l'époque où le Conseil d'Etat luttait pour enlever aux tribunaux judiciaires la connaissance des litiges où l'administration était impliquée, il utilisait, à n'en pas douter, pour cette lutte, le texte si vague de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, art. 4, § 3, et attribuait au Conseil de Préfecture la connaissance de procès qu'il rattachait à un travail public parce que c'était le moyen le plus sûr de les enlever aux tribunaux judiciaires. C'était aussi, il faut le dire, le seul moyen d'indemniser les victimes qui auraient pu se heurter à l'irresponsabilité de la puissance publique dans des cas où une réparation s'imposait. A cette tendance correspondait également l'extraordinaire développement donné à la notion de travail public (1), et le tout aboutissait à un accroissement considérable de la compétence du Conseil de Préfecture.

41. — (1) Cf. *supra*, chap. prélim., section I, § 2, n^{os} 7 et suiv.

Du jour où, par les arrêts *Blanco* (2), *Feutry* (3), *Terrier* (4), *Thérond* (5), il a été reconnu de la façon la plus large que seuls les tribunaux administratifs pouvaient juger l'Etat, les départements, les communes, on pouvait se demander, et c'est ce qu'ont fait certains auteurs (6), si le Conseil d'Etat n'allait pas rompre avec ce procédé un peu artificiel, cesser de rattacher au travail public les accidents qui avaient en réalité leur cause dans une *faute de service* commise à l'occasion de l'exécution, de l'entretien d'un ouvrage public, et s'en attribuer la connaissance en tant que juge administratif de droit commun. Certains arrêts pouvaient le laisser supposer (7).

Il n'en a rien été. Préférant à une distinction fondée, certes, mais délicate et gênante pour le plaideur, l'unification du système, le Conseil d'Etat a continué à déclarer que l'élément de faute du service était ici indifférent et à donner compétence au Conseil de Préfecture pour connaître des litiges de ce genre (8).

Et si l'accident est dû à la faute personnelle d'un agent du service, l'agent peut, conformément aux principes généraux, être poursuivi devant les tribunaux judiciaires pour cette faute, lorsqu'elle est « détachable » de sa fonction; mais si cette faute coexiste avec un vice d'exécu-

(2) T. Confl., 8 février 1873, R. p. 61, S. 1873, II, 153.

(3) T. Confl., 29 février 1908, S. 1908, III, 97.

(4) C. d'Etat, 6 février 1903. S. 1903, III, 25.

(5) C. d'Etat, 4 mars 1910, S. 1911, III, 17.

(6) Hauriou, notes sous C. d'Etat, 13 mai 1907, *Dép^t de la Dordogne*, S. 1908, III, 121 et sous C. d'Etat, 8 mars 1907, *com. de Félix-Fauré*, etc.. S. 1090, III, 49; et Mestre, note sous Cass. civ., 27 novembre 1918, *C^{ie} des Tramways de Nice*, S. 1921, I, 352.

(7) C. d'Etat, 15 novembre 1901, *Leborgne*, D. P. 1903, III, 17; 12 juillet 1907, *D^{me} Vve Com*, D. P. 1909, III, 32; 28 juillet 1911, *C^{ie} la Foncière*, D. P. 1913, III, 125.

(8) C. d'Etat, 31 mars 1928, *Rauch*, R. p. 522; 8 février 1930, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 165; 12 mars 1930, *Sr Abelé*, R. p. 288; note J. Appleton sous C. d'Etat, 26 juillet 1929, *com. de Chailly-en-Bière*, précité.

tion du travail public, ou avec une faute du service, une autre action, fondée sur cette autre cause, peut être intentée et la victime devra alors, d'après la jurisprudence que nous venons d'étudier, la porter devant le Conseil de Préfecture (9).

42. — Le système actuel du Conseil d'Etat (1), dont la simplicité est frappante, puisque tous les accidents qui peuvent être rattachés à un travail ou à un ouvrage public relèvent de la compétence du Conseil de Préfecture, frappe également par les difficultés qu'a rencontrées son élaboration, et par l'ampleur de l'évolution qui y a conduit.

Par quels moyens, le Conseil d'Etat y est-il parvenu?

Il a d'abord tenté d'interpréter l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Mais, en présence d'un texte qui, en fixant la compétence du Conseil de Préfecture en matière de travaux publics, n'avait pas défini ce qu'il fallait entendre par « torts et dommages *procédant du fait* de l'entrepreneur etc... », le Conseil d'Etat vit rapidement qu'il lui suffisait de faire apparaître entre l'accident et le travail public, un lien. Dans les cas d'accidents causés par l'exécution, la réparation, l'entretien, le défaut d'entretien d'un travail ou d'un ouvrage public, c'était le travail avec ses imperfections, l'ouvrage avec ses malfaçons qui avaient eux-mêmes causé l'accident, et le lien était très apparent.

Dans les cas de fonctionnement défectueux ou de faute d'exploitation, où l'accident est dû en réalité à une faute de service, le Conseil d'Etat fait passer l'ouvrage public au premier plan, et la notion de faute, absorbée, n'est pas prise en considération pour déterminer la juridiction compé-

(9) Sur la compétence judiciaire au cas de faute personnelle, d'un agent, v. C. d'Etat, 5 août 1913, *Dme Trufil*, R. p. 1006. Sur le concours d'actions, v. *infra*, n^{os} 52 et suiv.

42. — (1) Cf. *infra*, n^{os} 58 et suiv.

tente (2). Cette absorption, le Conseil d'Etat, juridiction suprême, la réalise avec aisance dans ses arrêts qu'il motive avec une impérative brièveté : « Considérant, dira-t-il, que la circonstance que le mauvais fonctionnement serait dû à la faute d'un agent de la commune *n'était pas de nature à modifier cette compétence* (du Conseil de Préfecture), laquelle s'étend à *toutes les conséquences directes ou indirectes* de l'exécution de l'ouvrage... » (3); « Considérant que le dommage... *se rattache* dès lors au fonctionnement de l'ouvrage public... » (4).

Lorsqu'il est impossible de rattacher l'accident à un ouvrage public parce qu'il n'en a point été exécuté, le Conseil d'Etat déclare que « la question se rattache à l'inexécution d'un ouvrage public nécessaire... » (5).

Il y a là évidemment une méthode d'interprétation qui en droit privé choquerait et serait appelée déformatrice. Le droit public, qui, en présence de textes larges, ou en l'absence de textes, évolue librement au milieu des nécessités de la pratique, salue au contraire avec satisfaction une telle jurisprudence, pourvu qu'elle soit fondée sur des raisons valables (6).

43. — Pour quelles raisons la compétence du Conseil de Préfecture a-t-elle été ici admise par le Conseil d'Etat de la façon la plus générale?

On peut en citer plusieurs; elles n'ont pas toutes joué simultanément.

Avant que la compétence des tribunaux administratifs

(2) C'est, si l'on veut, une application de cette théorie de « l'individualité » de l'ouvrage public, que M. Hauriou a contribué à mettre en valeur.

(3) C. d'Etat, 26 juillet 1929, *Com. de Chailly-en-Bière*, précité.

(4) C. d'Etat, 27 novembre 1931, *Lemaire*, précité.

(5) C. d'Etat, 18 décembre 1931, *Robin*, précité.

(6) M. Couzinet, cependant (*thèse précit.*) critique le système comme « non-conforme à la réalité juridique ».

pour connaître des actions en responsabilité dirigées contre l'administration, ne fût reconnue, et à une époque où la responsabilité de la puissance publique était embryonnaire, le rattachement aux travaux publics de certains litiges qui en semblaient éloignés et où l'Administration était impliquée, a permis au Conseil d'Etat d'en ôter la connaissance aux tribunaux judiciaires et d'indemniser les victimes.

Lorsque, en 1873, l'arrêt *Blanco* eut proclamé d'une façon générale l'incompétence des tribunaux judiciaires pour connaître des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat, on sait qu'il fallut attendre longtemps encore (1) pour que le même principe fût reconnu applicable au département et à la commune. Il était alors particulièrement souhaitable, dans tous les cas où, à côté du travail public, une faute de service pouvait être aperçue, que les tribunaux judiciaires ne pussent développer en matière de travaux publics départementaux ou communaux, une jurisprudence différente de celle du Conseil d'Etat pour les travaux publics de l'Etat. La même raison subsiste aujourd'hui lorsque, à l'origine de l'accident de travaux publics, se trouve à côté d'une faute de service la « faute personnelle » d'un entrepreneur.

Sans doute cette raison n'existait plus depuis 1873 pour l'Etat, puisque le Conseil d'Etat était à la fois le maître de la jurisprudence sur la responsabilité de l'Etat pour faute de service et le régulateur de la jurisprudence en matière de travaux publics.

Mais même alors de puissants intérêts commandaient d'adopter chaque fois qu'il était possible, la compétence du Conseil de Préfecture : le système de la responsabilité générale de la puissance publique était encore peu développé, et y recourir ici eût abouti souvent à laisser sans

43. — (1) 1903 pour le département (arrêt *Terrier*), 1910 pour la commune (arrêt *Thérond*). La cour de Cassation ne s'est inclinée en cette matière qu'en 1912, Cass. Civ., 26 février 1912, *commune d'Eyguières*, S. 1913, I, 17, note de M. Mestre.

réparation un accident qui en exigeait une, et pour lequel la théorie, plus évoluée à cette époque, des dommages de travaux publics, eut permis l'allocation d'une indemnité. D'autre part, la compétence du Conseil de Préfecture était admise sans discussion pour la plupart des accidents aux immeubles; il était donc très souhaitable que le Conseil de Préfecture put également connaître du contentieux connexe des accidents aux meubles et aux personnes, puisque le même accident peut atteindre à la fois un immeuble, des choses mobilières et des personnes.

Il faut enfin citer l'intérêt des justiciables.

Les raisons primitives d'unifier la compétence au profit du Conseil de Préfecture ont disparu ou se sont atténuées; la nécessité de simplifier les questions de compétence subsiste (2), et le Conseil d'Etat n'a pas cessé de s'en préoccuper. Lorsque, tout récemment, il a, pour la première fois, reconnu le caractère d'accident de travaux publics à un événement dans lequel jusqu'alors on n'avait vu que la suite d'une faute de service (3), il l'a fait volontairement, persuadé qu'en ces matières l'unification de la compétence au profit du Conseil de Préfecture devait être réalisée dans l'intérêt général (4). Il a fait de même, nous le verrons, au cas où, à l'origine de l'accident, se trouve un délit pénal.

On ne peut qu'admirer aujourd'hui l'œuvre utile que le Conseil d'Etat, en un siècle d'efforts continus, a réussi à mener à bien.

(2) Dans l'affaire *époux Carabelli* (v. infra, n° 117, note 6), le Conseil d'Etat a connu en 1924 d'une action portée d'abord devant les tribunaux judiciaires (Cass. Civ., 21 janvier 1918, I, 55) pour un accident survenu en 1909.

(3) C. d'Etat, 18 décembre 1931, *Robin, précité*, les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Ettori sont particulièrement claires à cet égard; cf. *supra*, n° 40, note 7.

(4) Cet intérêt avait d'ailleurs été plusieurs fois mis en lumière, notamment par M. Romieu dans ses conclusions remarquables pour l'arrêt du C. d'Etat, 8 août 1892, *Min. des Travaux Publics*, S. 1894, III, 73.

Pourquoi faut-il qu'il n'ait été secondé dans ce travail ni par la Cour de Cassation ni par le Tribunal des Conflits ?

§ 2

Jurisprudence de la Cour de Cassation

44. — Les tribunaux judiciaires peuvent être saisis, par un plaideur mal renseigné, de l'action en réparation du préjudice causé par un travail public ou à l'occasion d'un travail public. Les recueils de jurisprudence montrent que le cas est assez fréquent, et, dans une matière où les règles de compétence ont si longtemps été incertaines, nul ne saurait s'en étonner. D'autre part, la connaissance des accidents imputables uniquement à la faute du concessionnaire chargé de l'exploitation d'un ouvrage public, ou à la faute personnelle d'un agent du service public, appartient, nous l'avons vu, aux tribunaux judiciaires et ce peut être encore une cause d'incertitudes sur la compétence.

Lorsqu'une action en réparation d'un dommage ayant rapport avec les travaux publics est ainsi portée devant un tribunal judiciaire, la juridiction judiciaire tranche la question de compétence, et la Cour de Cassation a développé sur cette question sa jurisprudence (1).

44. — (1) Plusieurs éventualités sont possibles.

Ou bien la question de compétence n'est pas soulevée devant le tribunal judiciaire, qui statue au fond : il est à présumer alors que sa compétence ne faisait pas de doute.

Ou bien le conflit est élevé, et la question de compétence est tranchée par le Tribunal des Conflits, dont nous étudierons la jurisprudence.

Ou bien le tribunal judiciaire se déclare incompétent d'office et les motifs de sa décision peuvent être intéressants, mais il ne le fait en général que si son incompétence est certaine.

Ou bien l'une des parties excipe de l'incompétence de la juridiction judiciaire, et elle peut ici le faire pour la première fois devant la Cour de Cassation, puisqu'il s'agit d'incompétence absolue. Les jugements et les arrêts rendus alors sur la compétence forment la jurisprudence que nous étudions.

Fondé, lui aussi, sur l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le système de la Cour de Cassation est cependant bien différent de celui du Conseil d'Etat, parce que le texte, comme son imprécision le permettait, a été interprété dans des sens opposés par chacune des hautes juridictions.

Le Conseil d'Etat l'entend de la façon la plus large; la jurisprudence de la Cour de Cassation révèle au contraire sa volonté persistante de restreindre la compétence du Conseil de Préfecture en matière de travaux publics.

Lorsque le lien entre le travail ou l'ouvrage public et l'accident est direct, lorsque c'est un lien de cause à effet, la Cour de Cassation ne peut écarter la compétence du Conseil de Préfecture. Elle la reconnaît en effet, lorsque l'accident est dû à l'exécution (2), à l'inexécution (3) d'un travail public, ou encore au vice de construction ou au défaut d'entretien (4) d'un ouvrage public déjà achevé. C'est le moins qu'elle pouvait faire.

Mais elle refuse absolument d'aller plus loin : elle exige toujours, pour abandonner la connaissance du litige au Conseil de Préfecture, l'existence de ce *lien direct* (5).

45. — Que l'accident résulte de l'exécution du travail public, de la réparation ou du défaut d'entretien de l'ouvrage public, elle ne le trouve pas suffisant. Poussant plus

(2) Cass. Req., 29 mars 1897, 2^e espèce, S. 1898, I, 65; Cass. Civ., 15 novembre 1899, *Bardy* S. 1898, I, 128; Cass. Civ., 26 décembre 1927, *Vve Bugnet-Billard*, G. P. 1928, I, 245

(3) Douai 6 novembre 1899, *C^{ie} des Chemins de fer du Nord*, S. 1902, II, 137, note E.-H. Perreau.

(4) Cass. Civ., 7 novembre 1900, *Société du Gaz de St-Etienne*, S. 1903, I, 22; Cass. Civ., 2 janvier 1912, *Préfet d'Oran*, D. P. 1912, I, 213; Cass. Civ., 21 janvier 1918, *époux Carabelli*, G. P. 1918-19, I, 192, et S. 1918-19, I, 55; Cass. Civ., 10 mai 1922, *Préfet de la Loire*, D. P. 1925, I, 157; Cass. Civ., 14 mai 1923, *C^{ie} des Tramways électriques* S. 1925, I, 157; Cass. Civ., 27 janvier 1925, *Chambre de Commerce d'Alger*, S. 1925, I, 271.

(5) Cass. Req., 25 mai 1930, *Bougerol*, D. H. 1930, 267.

loin l'analyse, la Cour de Cassation recherche quelle est la cause véritable de ce défaut d'entretien, de cette construction défectueuse; et si cette cause lui paraît résider dans une faute personnelle du concessionnaire ou de l'entrepreneur (1), elle donne aux tribunaux judiciaires compétence pour en connaître (2). Or, elle apprécie le caractère personnel de cette faute de la façon la plus large, et déclare qu'il se rencontre lorsque l'entrepreneur a agi autrement « qu'en vertu de l'ordre ou de l'autorisation de l'Administration » (3), ce qui n'implique pas que l'ouvrage public ne soit pas en jeu. Les arrêts les plus récents décident dans le même sens (4).

La Cour de Cassation va encore plus loin.

Lorsque, en examinant l'accident, elle découvre que sa cause n'est pas simple, qu'on relève, non plus derrière le vice de construction ou le défaut d'entretien, mais à côté, une faute personnelle de l'entrepreneur ou du concessionnaire exploitant l'ouvrage, elle affirme que les tribunaux judiciaires peuvent en connaître, parce qu'elle est « susceptible d'être appréciée isolément » (5); le renvoi de l'affaire au Conseil de Préfecture ne se justifierait, dit-elle, que si l'accident « *avait sa cause unique et indivisible* » dans la construction défectueuse de l'ouvrage public (6).

45. — (1) Si le travail est exécuté ou exploité en régie, la Cour de Cassation retient également pour les tribunaux judiciaires les cas où il y a faute personnelle d'un agent du service public.

(2) Cass. Civ., 24 mai 1886, *C^{ie} G^{le} française des Tramways*, D. P. 1887, I, 7; Cass. Req., 15 juillet 1903, *C^{ie} G^{le} française des Tramways*, S. 1905, I, 97.

(3) Cass. Req., 18 février 1879, *Reynaud*, D. P. 1879, I, 430; Cass. Req., 17 décembre 1901, *Belloir*, D. P. 1902, I, 184, et R. G. A., 1902, II, 59; Cass. Civ., 8 janvier 1923, *C^{ie} G^{le} des Omnibus*, G. P. 1923, I, 33 et D. P. 1923, I, 33, avec la note de M. J. Appleton.

(4) Cass. Req., 25 mars 1930, *Bougerol*, D. H. 1930, 267; v. également T. com. Seine, 25 août 1931, *Dame Deslignières*, G. P. 1931, II, 721.

(5) Cass. Civ., 25 novembre 1902, *Collet*, S. 1903, I, 529; Cass. Civ., 5 mai 1913, *C^{ie} des Chemins de fer d'Orléans* D. P., 1913, I, 543.

(6) Cass. Req., 27 mars 1906, *C^{ie} des Tramways d'Eure-et-Loir*, G. P. 1906, I, 489 et S. 1907, I, 137; Cass. Civ., 12 avril 1910, *C^{ie} du Métropolitain*. S. 1910, I, 511; v. aussi Paris, 16 décembre 1915, *Dame Mullet*, Rec. périodique des Assurances, 1916, p. 360.

Enfin, lorsque l'ouvrage public est exploité par un concessionnaire, et que l'accident a sa cause unique dans une faute d'exploitation, la Cour de Cassation (7) donne naturellement compétence aux tribunaux judiciaires, et ici l'on ne saurait s'en étonner puisque le tribunal compétent en principe pour connaître des litiges survenant entre un concessionnaire et l'usager du service, est le tribunal judiciaire, et puisque, jusqu'à une date toute récente, le Conseil d'Etat n'admettait pas non plus la compétence du Conseil de Préfecture au cas de faute du service d'exploitation (8).

46. — Ainsi la jurisprudence de la Cour de Cassation trahit le souci constant d'interpréter restrictivement l'article 4 de la loi de pluviôse an VIII (1).

Ce souci répond vraisemblablement à deux idées.

La première est que le Conseil de Préfecture est un tribunal d'exception, à compétence d'attribution, et qu'on ne peut étendre une compétence d'attribution à des cas non prévus par la loi. Cette opinion, soutenue par d'anciens auteurs (2), ne saurait prévaloir contre les considé-

(7) V. Rouen, 3 décembre 1898, *C^{ie} de l'Ouest*, S. 1900, II, 57, note Esmein; Montpellier, 27 juillet 1918, *Tramways de Béziers*, G. P. 1918-19, I, 416; Cass. Req., 3 décembre 1918, *Chemin de fer Nogentais*, G. P. 1918, 19, I, 697; Cass. Civ., 15 mai 1922, *C^{ie} des Tramways de Voiron*, G. P. 1922, II, 163; Cass. Civ., 24 janvier 1923, *De Champlouis*, G. P. 1923, I, 356; v. aussi Seine-Inférieure, 11 mars 1927, *Lelaumier*, G. P., 1927, II, 230, et D. P. 1928, II, 183, et la note de M. J. Appleton.

(8) On peut par contre, à bon droit, s'étonner de la manière extraordinairement large dont la Cour de Cassation comprend cette notion de *faute d'exploitation*. La plupart des cas où elle voit une faute d'exploitation pourraient aussi bien s'interpréter en défauts d'entretien de l'ouvrage public. La Cour de Cassation l'a elle-même reconnu à propos de l'accident dû à la saillie anormale d'un rail de tramway. Cf. *infra*, n° 47, note 4.

46. — (1) V. la note de M. J. Appleton sous Cass. Civ., 8-24 janvier 1923, *précité*, D. P., 1923, I, 33.

(2) V. Féraud-Giraud, *Traité des voies rurales*, 4^e éd., t. I, p. 516; Roux, *Limite des compétences judiciaire et administrative en matière de propriété*, thèse, Montpellier, 1898, p. 311.

ractions pratiques qui inspirent les solutions du Conseil d'Etat; il y a d'ailleurs quelque témérité à affirmer que la loi, dans ses termes vagues de « dommages procédant du fait de l'entrepreneur et du fait de l'administration », ait entendu limiter la compétence du Conseil de Préfecture à certains cas déterminés.

La Cour de Cassation s'inspire aussi sans doute de cette idée désuète que les tribunaux judiciaires sont les gardiens des droits individuels; on pensait que la jurisprudence administrative en avait fait justice.

47. — Pour établir sa jurisprudence, la Cour de Cassation a procédé au rebours du Conseil d'Etat. Obligée de s'incliner devant la compétence administrative au cas où l'accident avait sa cause directe dans le travail public, obligée également de céder au Conseil d'Etat les cas où une faute de service était apparente, elle a recherché à l'origine des accidents, la faute personnelle de l'agent ou du concessionnaire qui donnait compétence aux tribunaux judiciaires, et chaque fois qu'elle a pu la faire apparaître, elle l'a fait prédominer sur l'élément travail public (1). Sans doute, dans les cas où la faute personnelle coexistait seulement, à l'origine de l'accident, avec une autre cause, l'action qu'elle accueillait n'empêchait pas d'en former une autre, fondée sur l'exécution défectueuse ou le mauvais entretien, devant le Conseil de Préfecture (2). Mais ce concours d'actions, dont on trouve d'ailleurs d'autres exemples dans notre droit, n'a sa raison d'être que si les causes des deux

47. — (1) Nous ne sommes pas d'accord avec M. J. Appleton (Note précitée au D. P., 1923, I, 33) lorsqu'il déclare que la Cour de Cassation utilise, pour restreindre la compétence du Conseil de Préfecture, la distinction des dommages et accidents, les conséquences de l'accident devant être appréciées par les tribunaux judiciaires. Bien des arrêts décident le contraire : Cass. Civ., 7 novembre 1900, *Sté du Gaz de Saint-Etienne*, S. 1903, I, 22; Cas. Civ., 2 janvier 1912, *Préfet d'Oran*, D. P., 1912, I, 213; Cass. Civ., 14 mai 1923, *C^{ie} des Tramways électriques*, S. 1925, I, 157.

(2) V. *infra*, II^e Partie, chap. 3, l'Action en responsabilité.

actions sont véritablement indépendantes, et la Cour de Cassation est trop disposée à admettre qu'il en est toujours ainsi (3); il ne s'imposait d'ailleurs pas en présence des efforts que réalise le Conseil d'Etat pour unifier la compétence. Il faudrait ignorer complètement la jurisprudence administrative en matière de travaux publics pour prétendre que la victime d'un accident ait quelque chose à perdre à porter son action devant le Conseil de Préfecture plutôt que devant les tribunaux judiciaires (4).

D'autre part, lorsqu'elle écarte la compétence administrative au cas de *faute personnelle d'un entrepreneur*, l'interprétation de la Cour de Cassation nous semble complètement erronée. Elle est fondée sur cette idée que l'entrepreneur n'est plus « couvert de la protection de la juridiction administrative lorsqu'il n'a pas agi en vertu de l'ordre ou de l'autorisation de l'administration », c'est-à-dire (sans doute) que la compétence judiciaire reprend ses droits parce que la responsabilité de l'administration n'est plus en jeu.

Or, rien n'est plus faux.

D'abord, en effet, le système de la loi du 28 pluviôse an VIII ne fait pas double emploi avec le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire, dont l'application a été bien plus tardive d'ailleurs.

La compétence du Conseil de Préfecture est admise non pas pour les cas où l'administration est poursuivie, mais pour tous les cas où la matière des travaux publics est en jeu : or, les travaux publics peuvent être exécutés autre-

(3) A l'inverse du Conseil d'Etat, qui, lui, déclare toujours que la faute se rattache par un lien indivisible au travail public, la Cour de Cassation affirme toujours qu'elle est susceptible d'être appréciée isolément : v. notamment Cass. Civ., 25 novembre 1902, *Collet*, S. 1903, 1, 529 (chute sur une rampe d'accès de tramways, par suite de son *exécution défectueuse*, qui aurait dû entraîner la compétence du Conseil de Préfecture, et de son *défaut d'éclairage*, qui semble bien plus d'ailleurs un vice du travail qu'une faute d'exploitation lorsque, comme c'était le cas, aucun appareil d'éclairage n'a été prévu.)

(4) V. un cas exceptionnel, *infra* n° 100.

ment que par l'administration, et c'est précisément ce qu'a prévu la loi lorsqu'elle a donné compétence au Conseil de Préfecture pour connaître des torts et dommages « procédant du fait personnel de l'entrepreneur ». La Cour de Cassation, en admettant au contraire la compétence judiciaire, se met en contradiction formelle avec le texte de la loi.

Elle méconnaît aussi le caractère du contrat d'entreprise (5). Si l'entrepreneur a agi autrement qu'en vertu de l'ordre ou de l'autorisation de l'administration, il n'en résulte pas en effet que l'administration ne puisse *à priori* être déclarée, au moins partiellement, responsable. En tout cas, elle peut toujours être déclarée solidairement responsable avec son entrepreneur des condamnations prononcées contre celui-ci, et le système de la compétence judiciaire prive ainsi la victime d'une garantie précieuse que la juridiction administrative lui accorde (5 bis).

On peut d'ailleurs espérer que la Cour de Cassation n'est pas définitivement hostile à toute extension de la compétence du Conseil de Préfecture (6), et qu'un jour elle laissera s'appliquer la doctrine simple du Conseil d'Etat.

(5) V. *infra*, n° 126.

La Cour de Cassation n'a d'ailleurs qu'une doctrine extrêmement flottante sur l'appréciation du caractère personnel du fait de l'entrepreneur. Tantôt elle s'attache uniquement aux termes de la demande (Cas. Civ., 5 mai 1913, *Cie d'Orléans*, D. P., 1913, I, 543); tantôt elle s'attache à la cause véritable du préjudice (Cass. Req., 17 décembre 1901, *Belloir*, D. P., 1902, I, 184; Civ., 25 novembre 1902, *Collet*, S. 1903, I, 529; Req. 3 décembre 1918, *Chemins de fer Nogentais*, Gaz. Pal., 1918-19, I. 197) et examine le fait pour la rechercher.

(5 bis) V. *infra*, n° 126, § 1°, A, et notes 7, 8, 9.

(6) Ainsi, l'accident dû à la saillie anormale des rails d'un tramway au-dessus de la voie, et dans lequel elle avait vu en 1903 la conséquence d'une faute personnelle de la *Cie* concessionnaire (Cass. Req., 15 juillet 1903, *Cie G^{ie} française des Tramways*, D. P., 1904, I, 112, et S. 1905, I, 97) a été envisagé par elle en 1923 comme la conséquence du défaut d'entretien d'un ouvrage public dont il appartient à la juridiction administrative de connaître (Cas. Civ., 14 mai 1923, *Cie des Tramways électriques*, S. 1925, I, 157). C'est un notable progrès. Il est vrai qu'il a été préparé par le Tribunal des Conflits, 13 janvier 1917, *Cie G^{ie} française de Tramways*, R. p. 47.

Il faudrait pour cela qu'elle y fût invitée par une décision ferme en ce sens du Tribunal des Conflits.

§ 3

Jurisprudence du Tribunal des Conflits

48. — Appelé à trancher les conflits de compétence entre la juridiction judiciaire et la juridiction administrative, le Tribunal des Conflits n'intervient, dans la matière des travaux publics, qu'à des intervalles forcément irréguliers, et parfois assez longs; pour cette raison, et aussi à cause de la façon dont il est composé, il n'a guère pu développer sur notre question une jurisprudence. Il a pourtant plutôt tenu compte, chaque fois qu'il a eu à se prononcer, des tendances les plus récentes du Conseil d'Etat, mais il a cherché aussi à les concilier avec celles de la Cour de Cassation et les a ainsi parfois déformées par des distinctions inopportunes.

Après que le Conseil d'Etat, revenant sur une jurisprudence qu'il avait quelque temps adoptée (1), eut reconnu en 1877 le principe de la compétence du Conseil de Préfecture pour les accidents de travaux publics, le Tribunal des Conflits donna son approbation à ce principe (2) dans un cas où l'accident était imputé à la négligence et à l'incurie du génie militaire ou de ses entrepreneurs, et confirma cette décision peu après (3) contrairement aux conclusions du commissaire du Gouvernement d'après qui les accidents

48. — (1) V. *supra*, n° 34.

(2) T. Confl., 29 décembre 1877, *Dames Leclerc*, R. p. 1084. Le Tribunal des Conflits spécifie, ce qu'il n'avait pas à faire, que la compétence administrative est fondée sur l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse, an VIII, ce qui sous-entend que l'affaire doit être portée devant le Conseil de Préfecture.

(3) T. Confl., 17 janvier 1880, *Bruno et Barra*, S. 1881, III, 49, avec les observations du commissaire du Gouvernement Desjardins et une note anonyme.

imputables à une faute devaient toujours relever de l'autorité judiciaire. D'autres décisions statuèrent dans le même sens (4) et l'on pouvait espérer que la compétence du Conseil de Préfecture ne ferait plus de doute.

Le Tribunal des Conflits la confirma en effet dans les cas d'accidents dus à un vice d'exécution (5) puis, après des hésitations (6), dans ceux de défaut d'entretien (7).

Malheureusement le Tribunal des Conflits se mit à faire, dans les cas d'accidents survenus aux ouvriers, une quantité de distinctions suivant que le travail était fait en régie et pour le compte de l'Etat, ce qui devait entraîner la compétence du Conseil de Préfecture, ou bien pour le compte des communes ou à l'entreprise, et alors les tribunaux judiciaires devaient en connaître. Malgré quelques décisions tendant vers l'unité de compétence du Conseil de Préfecture (8), ces distinctions avaient entouré la question d'une obscurité que la loi de 1898 vint à propos dissiper (9).

49. — Le problème de la compétence en matière d'accidents de travaux publics se pose alors de la façon suivante.

Le Tribunal des Conflits n'a pas à se préoccuper de la juridiction qui, dans l'ordre administratif ou dans l'ordre judiciaire, doit connaître du litige (1), mais seulement à délimiter l'administratif et le judiciaire.

(4) T. Confl., 13 mars 1880, *Bouhellier*, S. 1881, III, 67.

(5) T. Confl., 22 avril 1882, *Boulery*, R. p. 382; 18 novembre 1893, *Bérard*, R. p. 766.

(6) T. Confl., 11 novembre 1882, *Quinson*, R. p. 884.

(7) T. Confl., 17 avril 1886, *O'Carroll*, R. p. 384, S. 1888, III, 10.

(8) T. Confl., 30 juin 1894, *Losser*, S. 1896, III, 105; 9 mars 1894, *C^{ie} Parisienne du Gaz*, S. 1895, III, 105, note M. Hauriou.

(9) Cf. *supra*, n° 26.

49. — (1) Il s'en soucie pourtant constamment et lorsqu'il confirme dans notre matière un arrêté de conflit, il fonde toujours sa décision sur l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, et non, comme il serait normal sur les textes généraux établissant la séparation des autorités administrative et judiciaire.

Or, à cette époque, certains points sont bien établis.

Lorsque l'accident a sa cause dans l'exécution d'un travail public (2), la construction défectueuse d'un ouvrage public (3) ou son défaut d'entretien (4), et l'inexécution est assimilée au défaut d'entretien, la compétence administrative est admise sans hésitation, même si l'action est dirigée contre un entrepreneur ou un concessionnaire (5).

Lorsque la cause de l'accident réside dans une faute de service évidente, peu importe que cette faute se rattache ou non à un travail public, la compétence administrative s'impose également, depuis l'arrêt *Blanco*, lorsque c'est la responsabilité de l'Etat qui est mise en jeu.

Un autre point ne fait pas non plus de doute : les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître de l'action dirigée contre un agent et fondée sur sa faute personnelle, c'est-à-dire la faute « se détachant » nettement du service d'entretien ou d'exploitation de l'ouvrage public auquel il peut être employé.

Comme la loi du 9 avril 1898 a d'autre part donné aux tribunaux judiciaires la connaissance des actions en réparation d'accidents du travail survenus sur les chantiers de travaux publics, les points sur lesquels le Tribunal des Conflits aura à prendre parti se limitent aux suivants : quel ordre de juridiction est compétent pour connaître des actions dirigées contre une personne morale autre que l'Etat, des actions fondées sur le fonctionnement défectueux d'un ouvrage public, sur la faute d'exploitation du concessionnaire (6).

(2) T. Confl., 30 juin 1894, *Losser*, S. 1896, III, 105; 10 novembre 1900, *Espitalier*, R. p. 607, S. 1901 III, 33 et la note de M. Hauriou.

(3) T. Confl., 22 avril 1882, *Boulery*, R. p. 382.

(4) T. Confl., 11 juillet 1891, *Lagrange*, R. p. 544, 1893, III, 81, avec la note de M. Hauriou.

(5) T. Confl., 15 mai 1886, *Bordelier*, R. p. 423.

(6) La compétence dans les autres cas ne sera plus remise en question. Sans doute un arrêt de 1907 (T. Confl., 8 juin 1907, *Caillol*, R. p. 538, D. P. 1908, III, 107) avait semblé donner compétence aux tribunaux judi-

50. — 1° Au cas d'action dirigée contre une personne morale autre que l'Etat, la compétence administrative fut imposée par les arrêts célèbres qui en 1903, 1908 et 1910, étendirent au département et à la commune les règles que l'arrêt *Blanco* avait déjà posées pour l'Etat en 1873.

Mais déjà auparavant le Tribunal des Conflits avait consacré la compétence du Conseil de Préfecture (1) lorsque l'action était fondée sur un accident de travaux publics, parce que la demande « se rattachait », dans ce cas, « par un lien indivisible à l'exécution ou à l'inexécution de travaux publics ».

2° Lorsque l'accident est dû au fonctionnement défectueux d'un ouvrage public achevé, le Tribunal des Conflits reconnut également la compétence administrative que le Conseil d'Etat avait déjà proclamée, parce que la cause de l'accident est, soit dans un vice propre à l'ouvrage public (2), soit dans une faute de service (3), et qu'ainsi les principes généraux, sinon la loi de pluviôse an VIII, commandent la compétence administrative. Le Tribunal des Conflits fonde parfois, sans spécifier, la confirmation d'un arrêté de conflit, sur cette double raison (4).

3° Lorsque l'accident n'a sa cause ni dans un vice de construction ni dans un défaut d'entretien, ni dans un fonc-

ciaires dans un cas de défaut d'entretien, mais, en 1917 un autre arrêt, a montré que le Tribunal des Conflits entendait maintenir dans ce cas la compétence administrative (T. Confl., 13 janvier 1917, *Guieu*, R. p. 47; v. aussi 26 mai 1924, *Fauqué*, S. 1926, III, 46, D. P. 1925, III, 13).

50. — (1) T. Confl., 11 juillet 1891, *Lagrange*, précité; 10 novembre 1900, *Espitalier*, précité.

(2) T. Confl., 30 juin 1894, *Losser*, S. 1896, III, 105.

(3) T. Confl., 17 juin 1899, *Préfet de la Vaucluse*, R. p. 452; 10 juillet 1907, *Gillet*, S. 1909, III, 49; 11 avril 1908, *de Fonscolombe*, 23 mai 1908, *Joullié*, S. 1909, III, 49, et la note de M. Hauriou.

(4) « Considérant... qu'il ne peut donc s'agir que d'une faute de service dont l'autorité judiciaire est incompétente pour apprécier les effets dommageables; qu'elle l'est également si, aucune faute de service n'ayant été commise, le préjudice dont la réparation est poursuivie résulte seulement du fonctionnement d'un ouvrage public... » (T. Confl., 11 avril 1908, *De Fonscolombe*, et 23 mai 1908, *Joullié*, précités).

tionnement défectueux de l'ouvrage public, mais uniquement dans une faute d'exploitation, la compétence est évidemment administrative si l'exploitation est faite en régie (il y a alors faute de service); mais si c'est un concessionnaire qui exploite l'ouvrage public, l'administration n'est pas intéressée au débat, et l'action sera portée devant les tribunaux judiciaires. C'est ce qu'a décidé le Tribunal des Conflits dans un arrêt célèbre (5). La Cour de Cassation a aussitôt adopté cette doctrine, mais le Tribunal des Conflits entend ici le fait d'exploitation de façon plus étroite qu'elle, et ne donne compétence aux tribunaux judiciaires que si l'ouvrage public n'est aucunement en cause (5), que s'il y a simplement « faute d'exploitation commerciale ».

Mais si l'ouvrage public est en cause, ou si c'est contre l'administration que l'action est dirigée (6), le Tribunal des Conflits écarte la compétence judiciaire : « Considérant, dit-il... que les conclusions du sieur Lagarde *se rattachent, quel qu'ait été le caractère du fait reproché à l'entrepreneur* des travaux précités, par un *lien indivisible* à l'exécution d'un travail public... que dès lors la demande relève... de la compétence du Conseil de Préfecture » (7).

Le Tribunal des Conflits applique la même solution au cas, d'ailleurs différent, où l'accident est dû à une faute

(5) T. Confl., 31 mai 1913, *Riby*, R. p. 606, S. 1920, III, 13; Madame Riby, debout sur la plate-forme d'un tramway, avait été précipitée sur le sol par un brusque mouvement du véhicule et écrasée sous les roues, l'accès de la plate-forme n'étant interdit par aucun moyen de fermeture. Le Conseil de Préfecture et le tribunal civil d'Orléans s'étaient tous deux déclarés incompétents. Le Tribunal des Conflits tranche le conflit négatif en déclarant que « l'accident ne se rattache en aucune façon à l'exécution ou à l'entretien d'un travail public, mais résulterait d'un *fait d'exploitation* » et donne compétence au tribunal civil.

(5) T. Confl., 13 janvier 1917, *Guieu*, R. p. 47.

(6) Cela est possible, bien que l'ouvrage soit exploité par un concessionnaire, lorsque le concessionnaire a reçu l'ouvrage terminé, ou lorsqu'on relève, à côté de sa faute, une faute de l'administration.

(7) T. Confl., 21 novembre 1928, *Sr. Lagarde*, R. p. 1208, D. H. 1929. 55, G. Trib., 1929, 2^e sem. 2, 313.

personnelle d'un agent de l'administration (8) mais où l'action est dirigée contre l'Administration.

51. — Telles sont les solutions, parfois déjà anciennes, qui ont été données par le Tribunal des Conflits lorsque s'est posée devant lui la question de compétence en matière d'accidents de travaux publics (1).

Il n'a pu poser de principes très nets, s'attachant surtout à résoudre les cas d'espèce qui lui étaient soumis d'ailleurs assez rarement et à de longs intervalles.

On peut néanmoins noter combien souvent il a suivi la doctrine du Conseil d'Etat.

Il a adopté pour cela la formule même de la haute juridiction administrative : « l'accident se rattache *par un lien indivisible à l'entretien* » ou à l'exécution (ou au fonctionnement) d'un ouvrage public (2). Quand le lien est-il indivisible ? C'est toute la question. Aucun texte n'y répond et le juge de la question de compétence a, dans le cadre des principes généraux, toute latitude pour la résoudre. Peut-être, si le conflit vient à être élevé dans un cas de faute d'exploitation d'un concessionnaire, le Tribunal des Conflits suivra-t-il le Conseil d'Etat dans la voie que celui-ci vient d'ouvrir en déclarant que la faute d'exploitation « se rat-

(8) T. Confl., 4 mars 1930, *Vve Petit*, R. p. 240, D. H. 1930, 287, S. 1930, III, 76, 4^e espèce.

51. — (1) Nous préférons négliger ici et considérer comme une erreur la décision que vient de prendre le Tribunal des Conflits dans l'affaire *Mélinette*, 11 juillet 1933, S. 1933, III, 97, note de M. Alibert, d'ailleurs relative à un cas où on relevait un délit pénal, mais qui aurait, si on la prenait au sérieux, l'effet plus général de changer complètement les principes posés par la jurisprudence sur la responsabilité de la puissance publique. V. *infra*, n^o 56.

(2) T. Confl., 11 juillet 1891, *Lagrange*, précité ; 18 novembre 1893, *Bérard*, précité ; 30 juin 1894, *Lesser*, précité ; 8 décembre 1894, *Poirier*, précité ; 10 novembre 1900, *Espitalier*, précité ; 21 novembre 1928, *Lagarde*, précité.

tache au fonctionnement de l'ouvrage public »³ Cette dernière extension ne saurait être prévue (3).

Mais le Tribunal des Conflits pourra jouer un rôle très utile en amenant la Cour de Cassation à entendre de façon moins large la « faute personnelle » du concessionnaire, et à n'y plus comprendre les cas où l'ouvrage public est intéressé (4).

(3) Il est infiniment probable qu'elle ne se réalisera pas. En effet, il faudrait :

1° Que le conflit fût élevé. L'administration ne l'élève que dans les cas douteux, et ici une longue jurisprudence admet la compétence judiciaire pour les litiges entre particuliers et concessionnaires auxquels l'ouvrage public est étranger. Il est vrai que le conflit a bien été élevé dans l'affaire *Riby*, en 1913; il pourrait donc l'être encore en cas de faute d'exploitation, en présence de l'extension actuelle des notions de travail public et de dommages de travaux publics dans la jurisprudence administrative.

2° Que le Tribunal des Conflits trouvât un moyen de rattacher à l'ouvrage public l'accident dû à une faute d'exploitation. Il devrait certainement renoncer à voir ici un « lien indivisible ».

3° Qu'il y eût à faire une telle réforme un puissant intérêt. Or il n'en est pas ainsi.

Transporter subitement aux Conseils de Préfecture la connaissance de l'énorme contentieux que constituent les litiges entre particuliers et concessionnaires, contentieux pour lequel la compétence judiciaire est fermement établie serait une unification, mais surtout une révolution.

Ce contentieux comporte, en dehors du cas où l'ouvrage public est intéressé, la solution de bien des questions de droit privé que les Conseils de Préfecture seraient gênés pour trancher.

S'il est vrai (Jèze, R. D. P. 1932, *loc. cit.*) que les arrêts *Robin* et *Lemaire* ont eu en partie pour but de désencombrer le Conseil d'Etat, de combien de litiges nouveaux n'aurait-il pas à connaître comme juridiction d'appel ?

Sans doute, l'accident dû à une faute d'exploitation « se rattache bien au fonctionnement » de l'ouvrage public, mais changer la dévolution des litiges d'un ordre à un autre de juridictions et modifier seulement leur répartition à l'intérieur de la compétence administrative sont deux choses bien différentes.

(4) V. Cass. Req., 25 mars 1930, *Bougerol*, D. H. 1930, p. 267.

SECTION II

CAS OU LES FAITS QUI ONT CAUSÉ L'ACCIDENT CONSTITUENT UNE INFRACTION PÉNALE

52. — L'homicide ou les blessures causés par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou inobservation des règlements constituent des infractions réprimées par les articles 319 et 320 du Code Pénal, et la Cour de Cassation décide (1) que l'infraction existe quelque légère qu'ait été l'imprudence.

Or l'accident de travaux publics, lorsqu'il atteint une personne, entraîne par définition des blessures ou la mort; d'autre part on ne conçoit pas, sauf le cas de force majeure, qu'il ait pu se produire sans l'imprudence ou la négligence de quelqu'un. Les éléments du délit sont donc à peu près toujours réunis, et la réaction qu'entraînera l'accident sera assez forte, souvent, pour que le responsable soit recherché et poursuivi pénalement (à condition, naturellement, qu'il n'y ait pas faute anonyme).

Lorsque l'accident affecte un bien meuble ou un immeuble, il sera plus rare de trouver sa cause dans un délit pénal, car le code pénal ne poursuit, le plus souvent, les dégradations et dommages aux biens, que lorsqu'ils ont été commis volontairement (2), ce qui ne peut être que très exceptionnel en notre matière.

Cependant l'article 458 du code pénal punit l'incendie des propriétés mobilières ou immobilières lorsqu'il a sa cause dans le défaut d'entretien ou de réparations; l'article 479 fait une contravention de simple police, du fait de causer involontairement la mort ou la blessure des animaux ou bestiaux appartenant à autrui.

52. — (1) Cass. Civ., 18 décembre 1912, *Brochet et Deschamps*, D. P. 1915, I, 17.

(2) V. les articles 434 et suiv. du Code pénal.

Il n'est donc pas impossible qu'ici aussi se rencontrent les éléments d'un délit pénal (3) mais cela est moins fréquent et les recueils de jurisprudence ne fournissent pas d'exemples de poursuites intentées dans des cas semblables.

On peut donc trouver une infraction pénale à l'origine de tout accident de travaux publics.

53. — Le fait que l'accident a son origine dans une faute personnelle constituant aussi un délit pénal, ou que, à raison de ce fait, des poursuites pénales ont été intentées contre l'auteur de l'infraction, doit-il avoir pour effet de modifier les règles de compétence?

A première vue il ne le semble pas.

L'auteur responsable est poursuivi devant les tribunaux judiciaires, ce qui est conforme aux principes généraux, puisqu'il y a faute personnelle, et la victime peut joindre à l'action publique intentée par exemple devant le tribunal correctionnel, une action civile dirigée contre le coupable. Le fait que le délit a été commis à l'occasion de travaux publics n'influe en rien sur cette action, fondée seulement sur l'article 1382 du code civil et intentée conformément aux articles 2 et 3 du code d'instruction criminelle.

Si d'autre part l'auteur de l'accident est l'employé ou l'ouvrier d'un entrepreneur ou d'un concessionnaire de travaux publics, les rapports qui existent entre eux sont évidemment ceux de préposé à commettant; et la victime peut, conformément à l'article 1384 du code civil, demander au commettant de répondre des condamnations prononcées contre son préposé, et le tribunal répressif sera encore compétent pour statuer sur cette action civile.

Dans ces hypothèses, à la vérité, il n'y a pas accident de travaux publics.

(3) Cf. C. d'Etat, 14 décembre 1923, *Ministre de la Guerre*, R. p. 860; 4 juin 1927, *C^{te} P. L. M.*, R p. 674; ces arrêts fournissent des exemples d'incendies causés par défaut de précautions, tombant sous le coup de l'art. 458, C. P.

Mais si cette action contre l'auteur du délit est possible, et si, d'après le droit privé, les commettants répondent du dommage causé par leur préposé, rien n'empêche la victime, lorsqu'elle estime que l'accident est dû aussi par exemple à une faute dans l'exécution du travail public ou à une négligence dans son entretien, d'agir contre le concessionnaire ou l'entrepreneur et de lui demander alors réparation d'un accident de travaux publics; on se trouve ici dans le cas prévu par la loi de pluviôse an VIII : c'est le Conseil de Préfecture qui est compétent.

Si d'autre part le travail public est exécuté ou exploité en régie, et si la victime agit contre l'administration parce qu'elle estime qu'indépendamment de la faute personnelle de l'agent, l'administration est responsable de l'accident, les tribunaux judiciaires sont encore incompétents, et peu importe ici que la loi de pluviôse an VIII impose la compétence du Conseil de Préfecture, puisque c'est un principe incontesté que la responsabilité des personnes morales administratives ne peut être examinée par les tribunaux de l'ordre judiciaire.

Ainsi les règles de compétence tenant à l'ordre des juridictions ne semblent pas devoir changer.

C'est bien l'avis du Conseil d'Etat. Il n'a pas à proclamer l'incompétence des tribunaux judiciaires, mais il affirme que l'action devant la juridiction administrative n'est nullement influencée par l'existence et l'exercice de l'action publique (1). La compétence du Conseil de Préfecture subsiste, affirme la haute juridiction administrative,

53. — (1) V. C. d'Etat, 22 mai 1912, *Dame Vve Augé-Chiquet*, R. p. 600, S. 1916, III, 14; « considérant... dit le Conseil d'Etat, que cet accident est la conséquence de travaux de l'Etat, et que la circonstance que le contremaître aurait été condamné personnellement pour imprudence dans la direction de ces travaux, par l'autorité judiciaire, à des dommages-intérêts envers le Sr Babouet ne saurait avoir pour effet de priver ce dernier du droit de poursuivre directement contre l'Etat la réparation du préjudice par lui souffert... » (C. d'Etat, 16 juillet 1914, *Babouet*, R. p. 882, D. P. 1920, III, 3, avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement L. Blum et la note de M. J. Appleton.)

bien que la faute présente les caractères d'un délit pénal, et il en est ainsi, que l'action soit dirigée contre l'administration (2) ou contre un entrepreneur ou un concessionnaire (3).

Ainsi le Conseil d'Etat, appliquant d'ailleurs très exactement les principes, ne fait dans ce cas aucune exception à son système de la plénitude de compétence du Conseil de Préfecture (4).

54. — Pour la Cour de Cassation, au contraire, la compétence change si la faute qui a causé l'accident présente les caractères d'un délit pénal. Peu importe d'ailleurs à son point de vue que ce délit ait donné ou non lieu à des poursuites.

Mais si la compétence change, il y a désaccord au sein de la Cour de Cassation sur le point de savoir jusqu'à quel point elle change.

Ni la Chambre Civile ni la Chambre des Requêtes ne violent le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire, ne prétendent qu'il appartienne aux tribunaux judiciaires de connaître d'une action en indemnité dirigée contre l'*Administration* à l'occasion de la faute personnelle d'un agent (1).

Sans examiner si les rapports entre l'Administration et ses agents sont ceux de commettant à préposés, elles se

(2) C. d'Etat, 12 mai 1911, *Dorville*, D. P. 1913, III, 79.

(3) C. d'Etat, 30 mars 1906, *Sté Métallurgique d'Onnaing*, D. P. 1907, III, 118.

(4) En ce sens, v. Appleton, *op. cit.*, p. 420 et suiv., notes sous Cass. Civ., 27 novembre 1918, *Cie des Tramways de Nice*, D. P. 1919, I, 17, et sous C. d'Etat, 16 juillet 1914, *Babouet*, précit.; Blum, conclusions sur l'affaire *Babouet*, précit.; Dalloz, Rep. prat., v° Travaux Publics, § 821; Mestre, note sous Cass. Civ., 27 novembre 1918, précit., au Sirey 1921, I, 352. Dans le même sens, *addc* C. P., Hte-Loire, 30 mars 1920, *Bouche*, G. P. 1920, II, 22; C. d'Etat. 22 mars 1922, *Raffineries Say*, R. p. 254.

54. — (1) Cass. Civ., 30 décembre 1930, *Hospice civil de Reims*, S. 1931, I, 217, et la note de M. Bonnard.

conformement au principe général posé par l'arrêt *Blanco* et les arrêts qui ont confirmé sa doctrine.

Mais lorsque c'est contre un entrepreneur ou un concessionnaire, personnes privées, que l'action est dirigée, la Chambre Civile et la Chambre des Requêtes font délibérément échec à la règle de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, et, reniant leur propre jurisprudence (2), donnent compétence aux tribunaux judiciaires (3).

La Chambre Criminelle de la Cour de Cassation va beaucoup plus loin. Non seulement elle admet la même solution à l'égard de l'entrepreneur ou du concessionnaire, mais elle l'applique aussi à l'Administration. Elle décide avec persistance que, lorsque l'accident est survenu par suite d'une faute constituant une infraction pénale, l'autorité judiciaire est compétente pour connaître de l'action dirigée contre l'Administration, et cela aussi bien dans la matière de la responsabilité générale de la puissance publique (4) que dans celle des travaux publics (5). Elle fonde ce système soit sur cette affirmation que, aucun texte n'ayant dérogé, pour les rapports de l'Administration et de ses agents à l'article 1384 du code civil, ceux-ci sont les rapports ordinaires de commettant à préposé, ce qui est insoutenable (6), soit sur cette affirmation que les articles 2 et 3 du code d'Instruction Criminelle, ayant lié le sort de l'action civile et de l'action publique, ont par là

(2) V. *supra*, n° 44.

(3) Cass. Req., 8 novembre 1897, *Dame Latour*, D. P. 1898, I, 541; Cass. Civ., 27 novembre 1918, *C^{ie} des Tramways de Nice*, S. 1921, I, 353, note de M. Mestre, et D. P. 1919, I, 17, note de M. J. Appleton; Cass. Req., 2 mai 1927, *C^{ie} Lebon*, S. 1927, I, 272, Sem. Jur. 1927, 779.

(4) Cass. Crim., 15 mars 1923, *V. de Paris*, G. P. 1923, I, 608 : 20 mai 1930, *Motsch c. Ville de Sarreguemines*, S. 1930, I, 393. et la note de M. Bonnard; 30 avril 1932, *Administration des P. T. T.*, D. H. 1932, 318.

(5) Cas. Crim., 23 janvier 1914, *Mesureur et Brion*, G. P. 1914, I, 540.

(6) Depuis Laferrière, *op. cit.*, 2^e éd., t. I, p. 677, et les arrêts : T. Confl., 27 décembre 1879, *Guidel*, S. 1881, III, 36; Cass., 7 juillet 1880, S. 1880, I, 464; C. d'Etat, 13 décembre 1889, *Cadot*, S. 1892, III, 17, et la note de M. Hauriou.

même donné compétence aux tribunaux judiciaires à l'égard des personnes morales administratives citées comme civilement responsables des fautes de leurs agents.

Autant dire que le système est complètement dénué de fondement.

55. — Quelle est, sur cette question, l'opinion du Tribunal des Conflits?

Lorsque l'auteur du délit pénal est poursuivi correctionnellement, le Tribunal des Conflits admet, logiquement, que la circonstance que le délit aurait été commis à l'occasion d'un travail public, ne saurait faire échec au principe d'après lequel la juridiction correctionnelle, légalement saisie de la connaissance d'un délit, est compétente pour statuer, accessoirement à l'action publique, sur les dommages-intérêts réclamés à l'auteur du délit (1). Et en effet, il n'y a pas accident de travaux publics, mais simple délit civil en même temps que délit pénal.

Le conflit a également été élevé à l'occasion d'action dirigée contre un entrepreneur ou un concessionnaire de travaux publics, mais tendant seulement à le faire déclarer civilement responsable de la faute de son préposé. L'arrêté de conflit a été annulé (2) et l'on ne saurait s'en étonner, car les rapports de l'entrepreneur et de son ouvrier sont bien régis par l'article 1384 du code civil. Mais l'on ne peut savoir ce que déciderait le Tribunal des Conflits si l'entrepreneur était poursuivi, non plus en tant que commettant, mais distinctement, en tant qu'exécutant de travaux publics. Il semble qu'il n'y aurait pas de raison d'écarter l'application de la loi du 28 pluviose an VIII.

Enfin, reste le cas où l'action est dirigée contre l'administration.

55. — (1) T. Confl. 2 mai 1914, *Provost*, R. p. 531.

(2) T. Confl., 23 mai 1927, *Devisse*, R. p. 591, S. 1927, III, 33.

Le Tribunal des Conflits s'est prononcé nettement, en 1902, dans une affaire où l'imprudence d'un agent de l'administration avait causé des blessures à un particulier, au cours de l'exécution d'un dragage, qui est un travail public. Le conflit fut élevé, et le Tribunal des Conflits confirma l'arrêté de conflit (3) en faisant remarquer « ... que l'autorité judiciaire était incompétente pour statuer sur les fautes commises par les agents de l'administration dans l'accomplissement de leur service... que les blessures reçues provenaient de l'exécution d'un travail public. »

Lorsqu'aucun travail public n'est en jeu, le Tribunal des Conflits a encore reconnu d'une façon très générale que la responsabilité de l'administration pour délit commis par un de ses agents ne peut être appréciée que par la juridiction administrative (4).

C'était l'application pure et simple des principes de l'arrêt *Blanco*, sans qu'il y ait d'ailleurs aucune distinction à faire à cet égard entre l'Etat (5) et les autres personnes morales administratives (6); c'était aussi la condamnation formelle de la doctrine de la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation.

56. — Malheureusement, un arrêt récent du Tribunal des Conflits (1) semble tout remettre en question.

(3) T. Confl., 8 novembre 1902, *Loquen*, R. p. 649, D. P. 1904, III, 36; dans le même sens, T. Confl., 2 mai 1914, *Provost*, précité. (Dans l'affaire *Provost*, l'arrêté de conflit, annulé, en ce qui concernait l'agent, un cantonnier, a été confirmé en ce qui concernait la Ville du Creusot); 21 novembre 1928, *Lagarde*, R. p. 1208, D. H. 1929, 55.

(4) T. Confl., 26 mai 1924, *Vve Lemetti*, S. 1924, III, 49, avec la note de M. Hauriou, D. P. 1924; III, 52, et la note de M. J. Appleton.

(5) T. Confl., 15 avril 1905, *Dame Debref*, R. p. 400, S. 1907, III, 48.

(6) Arrêts *Provost* et *Lemetti*, précités.

56. — (1) T. Confl., 11 juillet 1933, *Préfet de la Seine c. Dame Mélinette*, Gaz. Trib., 18 octobre 1933, note Houel, et S. 1933, III, 97, avec les conclusions de M. Rouchon-Mazerat, Commissaire du Gouvernement, et la note critique de M. R. Alibert

Mais peut-être ne doit-on pas, tant ses conséquences seraient excessives, y attacher trop d'importance.

Le 27 mai 1929, un camion du service d'enlèvement des ordures ménagères de la ville de Paris, abandonné, rue de Ménilmontant, avec des freins insuffisamment serrés, par son conducteur, le sieur Rols, qui était allé consommer dans un café, recule sur la pente, monte sur le trottoir et blesse la dame Mélinette. Sur citation de la dame Mélinette, le tribunal correctionnel de la Seine a condamné le sieur Rols à 50 francs d'amende pour blessures par imprudence, et, solidairement avec le Préfet de la Seine, représentant la Ville de Paris, « civilement responsable du fait de son préposé », à 10.000 francs de dommages-intérêts. Appel est interjeté par Rols et le Préfet de la Seine, ès qualités, et le 13 juillet 1932, le Préfet de la Seine élève le conflit (2).

Après partage, le Tribunal des Conflits, présidé par M. PENANCIER, Garde des Sceaux, tranche la question de compétence, et, contrairement aux conclusions du commissaire du Gouvernement, M. ROUCHON-MAZERAT, annule l'arrêté de conflit, considérant « ...que le service auquel était employé le sieur Rols était assuré *dans des conditions assimilables à celles dans lesquelles le serait un service public industriel...* que dans ces conditions, l'action civile,... *ne se rattachant point d'une façon indivisible à l'exécution d'un travail public*, relève de l'autorité judiciaire, compétente pour déclarer une administration communale civilement responsable envers les victimes des délits commis par ses *préposés* dans l'exercice ou à l'occasion de fonctions *ne rentrant point*, comme c'est le cas dans l'espèce actuelle, *dans les attributions exclusives de la puissance publique.* »

Il est difficile de trouver un arrêt fondé sur autant

(2) La Cour d'appel avait d'ailleurs, par un seul et même arrêt, rejeté le déclinatoire de compétence et statué sur le fond, en sorte que le conflit avait été élevé après un jugement rendu en dernier ressort. Mais, pris dans le délai prescrit par l'ordonnance du 1^{er} juin 1928, article 8, l'arrêté de conflit était certainement régulier.

d'erreurs (3) et pouvant avoir des conséquences aussi graves. En contredisant les arrêts fondamentaux *Blanco*, *Feutry*, *Thérond*, *Veuve Lemetti*, le Tribunal des Conflits a-t-il voulu affirmer que la responsabilité de la commune pour faute de service pourrait toujours — car, en dehors peut-être de la police et de la justice, on peut toujours prétendre qu'un service ne rentre pas dans « les attributions exclusives de la jouissance publique » — que cette responsabilité pourrait toujours être proclamée par les tribunaux judiciaires? Reniant les solutions des arrêts *Loquen*, *Dame Debref*, *Provost*, *Lagarde* et de la jurisprudence séculaire qui a appliqué la loi de pluviôse an VIII, a-t-il voulu enlever

(3) En effet :

1^o Le service d'enlèvement des ordures ménagères n'est pas assumé par la Ville de Paris comme le serait un service industriel.

Le service industriel se caractérise avant tout par son but économique; il n'y a pas de services industriels par essence. Or le but du service d'enlèvement des ordures ménagères est la salubrité publique, donc l'intérêt général. Si le Tribunal des Conflits a voulu dire qu'un travail manuel ne change pas d'essence parce qu'il est effectué par une administration, il a proclamé une vérité d'évidence, mais non trouvé un motif.

2^o Les rapports entre une Administration publique et ses agents, ne sont pas ceux de commettant à préposé, quoiqu'en dise la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation. (V. *supra*, n^o 54, note 6.)

3^o L'action de la dame Mélinette se rattachait par conséquent d'une façon indivisible à l'exécution d'un travail public, puisque la Ville de Paris ne pouvait être poursuivie en tant que commettant, mais seulement à raison du fonctionnement défectueux du service public. Or, le service d'enlèvement des ordures ménagères, d'entretien d'une voie publique, est un travail public. (C. d'Etat, 30 mars 1906, *V. de Paris*, R. p. 294; 17 juin 1925, *Sr. Kunian*, R. p. 589; 31 mars 1928, *Rauch*, R. p. 522.)

4^o La compétence administrative en matière de responsabilité de la puissance publique existe sans qu'il y ait à distinguer entre les fonctions qui sont ou ne sont pas dans les attributions exclusives de la puissance publique. Cette distinction, proposée déjà au Tribunal des Conflits en 1921 (conclusions de M. P. Matter, sur T. Confl., 22 janvier 1925, *Sté Commerciale de l'Ouest Africain*, S. 1924, III, 36) entre les « services essentiels » et les « services facultatifs », est impossible à réaliser, donc, inapplicable; elle est contraire, d'autre part, au fondement véritable de la séparation des autorités administrative et judiciaire, qui est la nécessité de donner aux administrés et aux administrations le juge le plus apte à arbitrer leurs différends, et qui doit donc s'appliquer quel que soit le service en jeu (V. les conclusions de M. Rouchon-Mazerat et la note de M. Alibert, *précit.*). Il semble bien d'ailleurs qu'assurer la salubrité publique rentre dans les « fonctions essentielles » de l'administration.

au Conseil de Préfecture la connaissance de toutes les actions fondées sur des accidents de travaux publics? — car tous les travaux publics sont exécutés dans des conditions assimilables à celles dans lesquelles les services industriels le sont » — (4). Cela ne paraît pas vraisemblable, et mieux vaut, tout en regrettant la confusion que le Tribunal des Conflits vient de jeter sur une matière déjà réputée obscure, considérer, jusqu'à nouvel ordre, cet arrêt comme une erreur (5).

57. — Ainsi, dans le système de la Cour de Cassation et du Tribunal des Conflits, le fait qu'à l'origine d'un accident de travaux publics, il y a un délit pénal, a pour effet de changer la compétence.

Quand cet effet se produira-t-il?

Faudra-t-il que des poursuites correctionnelles aient été intentées? L'exiger semble contraire au bon sens, car un délit impoursuivi n'en est pas moins un délit, et on ne peut subordonner la solution de la question de compétence au fait que la victime ou le ministère public aura jugé ou non à propos de poursuivre (1), car ce fait, qui dépend d'éléments très variables, n'a aucune influence quant aux conséquences civiles de l'accident.

Aussi la Cour de Cassation ne s'en préoccupe-t-elle aucunement, et rien ne permet d'affirmer que la doctrine du Tribunal des Conflits soit différente (2).

Mais s'il suffisait qu'à l'origine de l'accident de travaux publics fussent réunis les éléments d'une infraction

(4) La plupart sont même exécutés par des industriels.

(5) V. la note de M. R. Alibert, précitée.

57. — (1) D'ailleurs qu'entendre par ce terme « poursuite »? Le fait de saisir le juge d'instruction, ou de saisir le tribunal, ou d'obtenir une condamnation? L'incertitude sur la compétence pour la réparation civile serait-elle même dissipée par un jugement rendu en premier ressort?

(2) V. la note de M. Bonnard sous Cass. Crim., 28 mai 1930.

pénale, pour que la compétence devînt judiciaire, on devrait alors, pour tous les accidents de personnes causés par les travaux publics, et bien des accidents aux choses, rejeter la compétence du Conseil de Préfecture, au moins lorsque l'action est dirigée contre un entrepreneur ou un concessionnaire (3); car l'accident peut et doit être évité, n'est rendu possible que par une négligence — parfois très légère, mais cela est sans importance (4) — et s'il y a eu mort d'homme ou blessures, les éléments des délits prévus par les articles 319 et 320 du Code Pénal sont réunis, soit à la charge de l'entrepreneur, soit dans la personne d'un de ses agents.

Mais, cela, ni la Cour de Cassation, ni le Tribunal des Conflits ne l'ont jamais prétendu, et c'eût pourtant été la conséquence logique du système.

La vérité est que seul le système du Conseil d'Etat est juridiquement fondé.

Ou bien l'action de la victime repose seulement sur la faute personnelle d'un agent, et peu importe alors que l'accident ait eu lieu à l'occasion de travaux publics : il n'y a pas *accident de travaux publics* et les tribunaux de droit commun sont compétents.

Ou bien la victime fonde son action sur l'exécution, l'entretien, le fonctionnement d'un travail ou d'un ouvrage public; alors la loi de pluviose an VIII s'applique, et le Conseil de Préfecture est compétent.

La doctrine de la Cour de Cassation ne peut s'expliquer que comme un moyen pour elle de restreindre autant que possible la compétence du Conseil de Préfecture (5).

(3) Et même si elle est dirigée contre l'Administration, dans le système de la Chambre Criminelle et de l'arrêt *Mélinette*.

(4) V. *supra*, n° 52, note 1.

(5) V. *infra*, n° 60, 2°.

CHAPITRE II

LES RÈGLES ACTUELLES DE COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ACCIDENTS DE TRAVAUX PUBLICS

58. — Dans l'état actuel de la jurisprudence, la juridiction compétente pour connaître de l'action en responsabilité fondée sur un accident de travaux publics est déterminée d'après les règles suivantes :

1° Lorsque l'action est dirigée contre une personne morale administrative, quelle qu'elle soit, la juridiction compétente est le Conseil de Préfecture en premier ressort, le Conseil d'Etat en appel.

Il en est ainsi, que l'accident soit dû à l'exécution ou à l'inexécution d'un travail public, au vice de construction, au défaut d'entretien, au fonctionnement défectueux, à la faute d'exploitation, à la faute personnelle d'un agent, qu'elle constitue d'ailleurs ou non une infraction pénale.

2° Lorsque l'action est dirigée contre un entrepreneur ou un concessionnaire, la compétence du Conseil de Préfecture subsiste sauf dans deux cas, où elle cède devant la compétence judiciaire :

A. Si l'accident est dû uniquement à la faute d'exploitation du concessionnaire (1).

58. — (1) Il en est ainsi lorsque l'accident provient uniquement de la défectuosité du matériel, en dehors du matériel immobilier, ou bien des fautes propres des agents du concessionnaire dans leurs rapports avec les clients, les usagers.

B. Dans la jurisprudence de la Cour de Cassation et du Tribunal des Conflits seulement, si l'accident a son origine dans un délit pénal de l'entrepreneur ou du concessionnaire, ou de leurs agents (2), la compétence du Conseil de Préfecture reparaissant cependant lorsque l'Administration est mise en cause (3).

59. — Telles sont les règles à l'aide desquelles il faut préciser la définition que nous avons donnée (1) des accidents de travaux publics, la jurisprudence actuelle ne considérant l'accident comme *causé par* un travail public que dans les cas où elle donne compétence au Conseil de Préfecture.

Ces règles ne sont pas simples. Encore ne peut-on les considérer comme reflétant l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation et du Tribunal des Conflits qu'en négligeant les solutions excessives de certains arrêts, notamment de la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation.

Telles qu'elles sont, elles appellent les observations suivantes :

Seul le Conseil d'Etat s'est préoccupé, ouvertement d'ailleurs, de simplifier la question. Juridiction suprême, il y a parfaitement réussi, et aujourd'hui, dans les limites de la compétence administrative, le Conseil de Préfecture a plénitude de compétence en matière de travaux publics.

Le résultat est satisfaisant à tous les points de vue pour le plaideur :

1° Le système est parfaitement simple.

(2) Dans la jurisprudence du Conseil d'Etat au contraire la compétence du Conseil de Préfecture subsiste.

(3) Lorsque l'action de la victime est fondée sur la faute personnelle d'un agent et uniquement sur elle, il n'y a pas à proprement parler accident de travaux publics : ni l'ouvrage public ni l'administration ne sont en cause, et la compétence appartient aux tribunaux ordinaires.

59. — (1) Cf. *supra*, n° 24.

2° Le Conseil d'Etat n'a plus à connaître en premier ressort des accidents causés par une faute de service à l'occasion d'un travail ou d'un ouvrage public; il n'en connaîtra plus qu'en appel des Conseils de Préfecture, et il y a à cela un triple avantage :

A. Un deuxième degré de juridiction est établi pour toutes ces affaires, et le plaideur y gagne la possibilité d'un double examen de son procès.

B. La juridiction compétente est régionale, rapprochée des plaideurs, assez habituée d'ailleurs aux questions de travaux publics pour offrir toute garantie, et sa procédure est expéditive.

C. Le Conseil d'Etat est débarrassé de toutes celles de ces affaires dans lesquelles il ne sera pas interjeté appel, et ce désencombrement apporte une double atténuation aux lenteurs, souvent dénoncées, de la justice administrative (2) : les procès enlevés au Conseil d'Etat seront rapidement jugés, ceux dont il conserve la connaissance le seront moins lentement.

60. — Le maintien de la compétence judiciaire aux cas de faute ou de délit pénal du concessionnaire ou de l'entrepreneur, ou de leurs agents, sont les limites actuelles à la plénitude de compétence du Conseil de Préfecture.

1° La *faute d'exploitation* du concessionnaire, à laquelle la jurisprudence judiciaire assimile, au point de vue de sa propre compétence, ce qu'elle appelle la « *faute per-*

(2) D'après M. Jèze (R. D. P., 1932, p. 94), le Conseil d'Etat poursuivrait ce but de désencombrement quand il unifie la compétence en matière de travaux publics, et ce souci se retrouverait également dans la jurisprudence : 1° touchant l'obligation, avant de former un recours en annulation contre les délibérations des Conseils municipaux, de s'adresser au Préfet; 2° touchant l'application des déchéances et forclusions de recours contentieux en matière de travaux publics et de fournitures.

sonnelle » de l'entrepreneur, constitue une limite à la compétence administrative. Cette limite n'est pas critiquable dans son principe, mais dans la façon dont la Cour de Cassation l'utilise.

Quant au principe, en effet, il est bien certain que la loi de pluviôse an VIII n'a pas eu pour but ni pour effet de créer, au profit des concessionnaires et entrepreneurs, un privilège de juridiction à raison de la personne. Les seuls litiges qui doivent ressortir au Conseil de Préfecture sont ceux qui ont rapport avec les travaux ou les ouvrages publics; mais, par contre, tous les litiges qui présentent ce caractère doivent lui appartenir.

A. Lorsque l'action est dirigée contre un entrepreneur, la connaissance n'en revient donc aux tribunaux judiciaires que si l'exécution du travail public n'est pas en jeu, si l'action est fondée sur une faute de l'entrepreneur qui soit « détachable » de cette exécution. Or ce cas est extrêmement rare; on le rencontre si un passant est assassiné par un ouvrier, ou bien au cas de coups et blessures volontaires par exemple : il y a là des faits personnels sans rapport avec le travail public.

Mais quand l'entrepreneur omet d'éclairer des matériaux ou de signaler une tranchée ouverte dans la voie publique, peu importe qu'il n'ait pas agi « en vertu de l'ordre ou de l'autorisation de l'administration », ou que sa faute semble susceptible d'être appréciée « isolément » : il y a là des faits qui font partie de l'exécution du travail public, et la compétence judiciaire dans ces cas (1) est contraire, non seulement au texte même de la loi (2), mais

60. — (1) Cass. Civ., 8 janvier 1923, *C^{ie} G^{ie} des Omnibus*, D. P. 1923, I, 33; Cass. Req., 25 mars 1930, *Bougerol*, D. H. 1930, 267, et les arrêts cités *supra*, n^{os} 44 et suiv.

Nous ne visons naturellement que la question du tribunal compétent, et non celle de la charge de la responsabilité : v. *infra*, n^o 126.

(2) Qui donne compétence au Conseil de Préfecture pour connaître des dommages procédant du *fait personnel* de l'entrepreneur, v. *supra*, n^o 47.

aussi à son esprit, qui est de soumettre aux mêmes juges toutes les difficultés que peut soulever l'opération de travaux publics (3).

Dans le cas de concession, la faute d'exploitation ne devrait entraîner la compétence judiciaire que si elle est vraiment détachable de l'ouvrage public, que si celui-ci n'est nullement en cause, que si l'accident est dû soit à la faute du personnel, soit au matériel non immobilier.

Si la Cour de Cassation déclinait la compétence judiciaire dans tous les litiges où, ni l'exécution des travaux publics, ni un ouvrage public ne sont en jeu, elle ne retiendrait que la connaissance des litiges ordinaires entre particuliers, et la frontière de la compétence administrative ne serait pas ainsi violée. Nous avons vu qu'elle n'observe pas toujours cette attitude (4). Des même en effet que le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire ne fixe pas à l'avance une frontière très nette séparant le domaine respectif de chaque ordre de juridictions, de même, la loi de pluviôse an VIII n'avait pas délimité avec précision l'étendue de la compétence du Conseil de Préfecture; et dans les cas douteux, dans les « cas-limites », la Cour de Cassation a manifesté sa répugnance à céder au Conseil de Préfecture. Mais peut-être l'influence du Tribunal des Conflits pourra-t-elle l'amener à une plus juste application des principes.

2° D'autre part, lorsqu'il y a un *délit pénal* à l'origine de l'accident, il est irrationnel et excessif d'en profiter pour affirmer que l'action civile dirigée contre l'entrepreneur ou le concessionnaire de travaux publics relève de la compétence judiciaire, car, ou bien le travail ou l'ouvrage public

(3) Avec les incertitudes et les abus de la jurisprudence judiciaire on a pu voir la Cour de Douai (10 février 1913, *C^{ie} des Tramways de Dunkerque*, le Droit, 16 mai 1913) apprécier l'observation par l'entrepreneur des clauses de son cahier des charges.

(4) V. *supra*, note 1; et Cass. Req., 3 décembre 1918, *Chemins de fer Nogentais*, Gaz. Pal., 1918-19, I, 697, et *supra*, n^{os} 45 et suiv.

n'est pas en jeu, et la compétence judiciaire n'est pas contestée, ou bien le travail ou l'ouvrage public est en jeu, et l'affirmation contredit formellement la loi de pluviose an VIII.

Mais, lorsqu'elle procède ainsi, la Cour de Cassation ne porte pas directement atteinte au système du Conseil d'Etat.

D'une part en effet, si le plaideur a porté son action devant le Conseil de Préfecture, celui-ci statuera sans qu'aucune procédure puisse lui enlever la connaissance du litige, et si la question de compétence est soulevée, la juridiction administrative interviendra seule pour la trancher et le fera en toute liberté (4 *bis*).

D'autre part, lorsque la Cour de Cassation affirme la compétence judiciaire aux cas de fautes dans l'exploitation ou de fautes personnelles constituant des infractions pénales, elle ne saurait rendre cette compétence exclusive, et la rédaction de ses arrêts montre souvent une prudence qui n'y prétend pas (4 *ter*).

La conséquence est que l'existence et l'exercice d'une action devant les tribunaux judiciaires, dans les cas où ceux-ci l'admettent, n'enlèvent pas à la victime la possi-

(4 *bis*) C'est ainsi qu'on peut citer maint arrêt où la juridiction administrative a statué alors que les circonstances de l'accident étaient identiques à celles où la Cour de Cassation affirme la compétence judiciaire : C. d'Etat, 3 août 1901, *C^{ie} des Tramways de Pau-Oloron-Mauléon*, R. p. 658; 7 août 1906, *Ville de Nîmes*, R. p. 781; 17 juillet 1918, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 727, etc.

(4 *ter*) « Attendu, dit-elle souvent, que ce fait était susceptible d'être apprécié *isolément*... »

« Attendu, dit encore la Cour de Cassation, que si, en vertu de la loi du 28 pluviose an VIII, l'autorité administrative est *seule* compétente pour prononcer sur la responsabilité résultant des torts et dommages causés aux particuliers par le fait personnel des entrepreneurs lorsque ce fait se rattache directement à l'exécution ou à l'inexécution d'un travail public, *il en est autrement* lorsque le fait allégué présente le caractère d'un crime, d'un délit, ou d'une contravention... » (Cass. Civ., 27 novembre 1918, *C^{ie} des Tramways de Nice*, précit.) « Il en est autrement », qu'est-ce à dire, fait remarquer M. Mestre, sinon... que les tribunaux judiciaires pourront *eux aussi* statuer ?

bilité d'agir aussi devant le Conseil de Préfecture lorsqu'elle estime que le préjudice qui lui a été causé est également imputable à l'exécution, à l'entretien, ou au fonctionnement de l'ouvrage public.

Ce système, sur lequel nous aurons à revenir (5) est admis par le Conseil d'Etat; et si l'unité de compétence eût été préférable, ce concours d'actions ne sacrifie pas l'intérêt de l'individu.

61. — En dehors de ces deux cas d'ailleurs, le Conseil de Préfecture possède une compétence de principe pour tous les litiges relatifs aux travaux publics.

Pourquoi cette compétence du Conseil de Préfecture?

L'histoire nous en donne une explication.

Lorsqu'au début du xvii^e siècle furent pour la première fois réalisés et mis à exécution de grands projets de travaux publics, la nécessité de résoudre les conflits de la propriété privée et de l'intérêt public apparût. On n'édicta pas de disposition générale, mais le Conseil d'Etat, en dressant les Edits de concession de chaque entreprise, avait soin d'y insérer des clauses prévoyant et tranchant les principales difficultés qui pouvaient surgir. Il en confiait la solution à l'Administration elle-même, en la personne de l'Intendant, qui, chargé de veiller à l'élaboration des projets, à leur conciliation avec les intérêts privés, à leur exécution, lui semblait aussi le mieux qualifié pour régler les difficultés que cette exécution pouvait soulever et les indemnités qu'il pouvait y avoir lieu d'allouer. L'Intendant, dont les attributions contentieuses étaient par ailleurs considérables, exerçait cette juridiction par délégation du Conseil d'Etat devant qui l'appel était toujours possible. Tel fut le système suivi jusqu'en 1789.

A qui l'Assemblée Constituante allait-elle confier le

(5) V. *infra*, n^{os} 128 et suiv..

contentieux administratif, et le contentieux des travaux publics en particulier? Elle avait le choix entre trois solutions.

L'attribution des litiges administratifs à des juges spéciaux fut rapidement écartée; les tribunaux administratifs de l'Ancien Régime avaient été supprimés, les rétablir eût abouti à « couvrir la France de juges », à créer de nouveaux frais, et à faire surgir des difficultés de compétence.

L'attitude des tribunaux judiciaires sous l'Ancien Régime les faisait considérer avec méfiance, et l'Assemblée, délibérément décidée à réduire leur rôle le plus possible, se refusa à leur confier le contentieux administratif.

Restait l'Administration elle-même; certainement qualifiées pour trancher les litiges de ce genre, les administrations collégiales créées par la Révolution semblèrent capables de statuer rapidement, sur simples mémoires et sans frais excessifs : cette considération suffit à déterminer l'Assemblée à confier aux directoires de district le contentieux des travaux publics, convaincue qu'elle était par ailleurs de trouver en eux des juges offrant au moins autant de garanties que les Intendants.

Vint la loi du 28 pluviôse an VIII et la réorganisation de l'Administration locale. La tradition avait offert la solution du contentieux administratif appartenant à l'Administration elle-même. Mais le principe qui présidait à la réorganisation administrative était de confier l'administration à un seul : le préfet, le sous-préfet, le maire. Juger, disait ROEDERER dans son exposé des motifs, est au contraire le fait de plusieurs. La loi créa un Conseil de Préfecture et lui confia certains points déterminés du contentieux administratif, notamment les travaux publics. En ménageant au Préfet le temps que demande l'administration, en donnant aux particuliers des juges habitués à l'administration de la justice, la loi de l'an VIII, évitant avec soin d'ailleurs les excès de la partialité des tribunaux ordinaires avant la

Révolution, prenait le juste milieu entre la justice aux mains de l'administration, et les litiges administratifs abandonnés aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

Quelque administratif que fût le Conseil de Préfecture, c'était une juridiction, et le progrès sur les systèmes antérieurs était considérable. Il le devint surtout à mesure que le caractère juridictionnel s'accroissait au sein du Conseil de Préfecture.

Peu à peu, les idées ont changé; depuis longtemps, les tribunaux judiciaires n'inspirent plus aucune méfiance; parfois même l'on a reproché à l'Administration de se dérober à la justice ordinaire (1).

Mais aujourd'hui l'on reconnaît unanimement que l'Administration n'entend se dérober en aucune façon, et dans nul pays au monde la responsabilité de la puissance publique n'est aussi développée qu'en France (2). Nous allons pouvoir constater que le contentieux des travaux publics n'est pas étranger à ce développement.

Simplement, la responsabilité de l'Administration, soumise à des règles entièrement différentes de celles du droit privé — ce qui ne signifie pas que l'individu ait à s'en plaindre — doit être examinée par des juridictions spéciales, appropriées.

A ce point de vue, le Conseil de Préfecture, rapproché du plaideur, familier avec la matière des travaux publics (3) et surtout statuant, sous le contrôle du Conseil d'Etat,

61. — (1) R. Jacquelin, *Principes dominants du contentieux administratif*, et *Cours de Doctorat* à la Faculté de Paris.

(2) V. R. Bonnard, *Responsabilité civile des personnes publiques et de leurs agents, en Angleterre, aux Etats-Unis, en Allemagne*; Wodon, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration en Belgique*.

(3) Puisqu'il prononce également, en vertu de la loi de pluviôse an VIII : « sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'Administration, concernant le sens et l'exécution des clauses de leurs marchés

avec une procédure expéditive et peu coûteuse, donne satisfaction (4).

62. — Une fois résolue, en faveur du Conseil de Préfecture (1), la question du tribunal en principe compétent, se pose le problème du fond du droit.

Si l'on admet la réparation de l'accident de travaux publics en vertu d'une idée de justice, encore faut-il éviter l'arbitraire. La réparation s'imposera-t-elle dans tous les cas, s'imposera-t-elle toujours avec la même force? L'équité doit être guidée par des principes, le juge doit obéir à des règles.

Mais, d'un autre côté, comment connaître ces principes lorsqu'aucun texte ne les a posés? L'étude de la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui les a lui-même forgés, est le seul moyen d'y parvenir, mais rencontre des obstacles. Outre qu'il est souvent difficile de découvrir, derrière les trop brefs considérants des arrêts de la haute juridiction administrative, la raison véritable de la décision, le Conseil d'Etat a l'habitude, dont il s'est fait un devoir, de tenir compte des nécessités pratiques; et, dans une matière aussi étendue, aussi diverse, aussi hétéromorphe, pourrait-on dire, et d'autre part aussi évolutive que celle des travaux publics, les règles sur lesquelles est fondée la jurisprudence administrative ne sauraient être ni fixes, ni simples.

Nous nous efforcerons de les dégager dans notre
DEUXIÈME PARTIE.

(4) Surtout depuis la réforme de 1926; ce qui ne veut pas dire que son organisation soit pleinement satisfaisante, ni qu'un certain manque de confiance dans ses décisions n'incite trop souvent les plaideurs à faire appel au Conseil d'Etat V. G. Jèze, *La Réforme des Conseils de Préfecture*, Bulletin de la Société d'études législatives, 1910, p. 25 et suiv.; J. Devaux, *La réforme (de 1926) des Conseils de Préfecture*, R. D. P., 1926, p. 647 et suiv.

62. — (1) Dans le ressort duquel l'accident s'est produit.

DEUXIÈME PARTIE

LA RESPONSABILITÉ

LA RESPONSABILITÉ

GÉNÉRALITÉS

63. — Lorsque l'administration, par elle-même ou par un particulier qu'elle se substitue, entreprend des travaux publics, met en service un ouvrage public, le public compte sur une bonne exécution des travaux, sur le fonctionnement normal de l'ouvrage.

Mais un particulier voit sa maison s'effondrer, un passant tombe dans une tranchée qui n'était pas éclairée : la conscience collective s'émeut et cherche un responsable, l'équité impose qu'une indemnité vienne réparer le préjudice causé.

Cette solution de justice est aussi celle qu'a admise notre Droit. Elle n'est pas admise partout.

En Belgique (1) où la responsabilité de la puissance publique est extrêmement limitée, l'administration doit réparer les dommages causés à la propriété immobilière, mais elle est totalement irresponsable, par exemple, à raison des dommages provenant du défaut d'entretien ou de l'entretien défectueux des voies de communication (2).

63. — (1) V. Marcq, *La responsabilité de la puissance publique en Belgique*, 1911; Wodon, *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique*, 1920; P. Orban, *La responsabilité des pouvoirs publics devant la doctrine et la jurisprudence belges*, Revue Générale de droit, de législation et de jurisprudence, 1931.

(2) V. Cour de Gand, 18 février 1927, Belgique judiciaire, 1927, col. 569.

En Angleterre, aux Etats-Unis, le principe est discuté suivant les cas.

En France, le principe de la responsabilité pour préjudice causé par les travaux publics était déjà admis sous l'Ancien Régime, mais n'était pas appliqué sans un certain arbitraire. La Révolution reconnut aussi ce principe. Le texte de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, donnant compétence aux Conseils de Préfecture pour connaître des demandes des particuliers se plaignant de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs de travaux publics et du fait de l'Administration, consacrait formellement, quoique d'une façon indirecte, cette responsabilité.

Le respect absolu de la propriété, que proclamait par ailleurs le Code Napoléon, s'imposait donc aussi à la puissance publique, et l'on ne pouvait supposer que la loi n'avait pas voulu protéger la vie humaine autant que sauvegarder les biens des individus.

Fallait-il s'efforcer de découvrir sous les termes vagues d'une loi de compétence des précisions à ce sujet? On y renonça bientôt. Peu à peu la question des dommages causés à la propriété s'éclaircissait; en 1810 l'expropriation eut une loi spéciale; la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais apporta quelques précision quant aux occupations de terrains. Les Conseils de Préfecture, le Conseil d'Etat en appel, continuaient à connaître des actions en responsabilité ayant leur source dans les travaux publics.

Dans quels cas accordaient-ils réparation, sur quel principe juridique celle-ci était-elle fondée? Aucun texte ne le disait, aucune loi ne l'a précisé depuis.

La doctrine a cherché un fondement juridique à la réparation des dommages permanents, sans étudier spécialement les accidents.

Mais en un siècle s'est formée une jurisprudence solide; son étude attentive permet précisément de dégager le fon-

dement et les règles de la réparation des accidents de travaux publics.

Après avoir, dans un chapitre premier, cherché quel FONDAMENT la jurisprudence du Conseil d'Etat donne à la responsabilité des accidents de travaux publics, nous étudierons, dans un CHAPITRE SECOND, les ÉLÉMENTS de la responsabilité, et nous examinerons enfin, l'ACTION EN RESPONSABILITÉ (CHAPITRE III).

CHAPITRE PREMIER

LE FONDEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DES ACCIDENTS DE TRAVAUX PUBLICS

64. — L'examen des opinions doctrinales qui ont été émises sur le fondement de la responsabilité en matière de travaux publics permet de relever un désaccord certain; il règne, autour de cette intéressante question, une étonnante incertitude.

Chez les anciens auteurs, on ne rencontre naturellement pas de théorie bien nette.

A une époque où le Droit Administratif n'était guère développé que dans sa partie normative, où l'attention n'était pas attirée par les questions de responsabilité en Droit public, la doctrine se préoccupe du tribunal compétent, pose le principe du droit à indemnité, fixe les conditions que doit présenter le dommage pour être réparé (1). Mais, quant au fondement lui-même de la responsabilité, elle se contente d'affirmer que les règles du Code Civil ne sont pas applicables; que, l'Administration ayant le *droit* de porter atteinte à la propriété privée, la réparation a lieu indépendamment de toute faute, parce que les charges publiques doivent être également réparties entre tous les citoyens.

64. — (1) V. Christophle et Auger, *op. cit.*, t. II, n^{os} 2279 et suiv.; Debaube, *op. cit.*, t. II, p. 1062 et suiv.; Ducrocq, *op. cit.*, t. II, p. 262 et suiv.; Enou, *op. cit.*, t. I, p. 255 et suiv.; Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 156 et suiv.; Léchalas, *op. cit.*, t. I, p. 390 et suiv.; Perriquet, *op. cit.*, t. II, n^{os} 883 et suiv.

Ainsi, les auteurs d'alors constatent qu'il est des cas où la réparation est accordée même si aucune faute ne peut être relevée : car la propriété privée doit céder devant l'intérêt public, mais non pas sans indemnité, et souvent le simple fait de la construction d'un travail public entraîne inévitablement la dépréciation des propriétés voisines : c'est le cas des dommages permanents.

De cette constatation, les auteurs déduisent que, si une faute se rencontre, elle est indifférente : si l'indemnité est accordée en l'absence de toute faute, ne le sera-t-elle pas aussi lorsqu'une faute se rencontrera ? Et en effet la jurisprudence fournit des exemples d'accidents dus à une faute, et réparés. Est-ce à cause de cette faute ? Les auteurs ne sauraient l'admettre, car la faute du droit civil est étrangère à la matière (et l'application des articles 1382 et suivants du Code Civil justifierait, dans leur esprit, la compétence judiciaire (2), contraire à la loi de l'an VIII et aux tendances du Conseil d'Etat); et d'autre part, la théorie de la faute de service est encore embryonnaire.

Sur quoi est alors fondée l'indemnité ? Sur le principe de justice, disent-ils, de l'égalité de tous devant les charges publiques.

Du fait que les anciens auteurs examinent sans les distinguer les unes des autres toutes les conséquences dommageables des travaux publics, un certain nombre de points leur échappent.

L'Administration, pour exécuter des travaux publics, n'a le *droit* de tuer ni de blesser personne. A l'égard de la propriété même, le but d'intérêt public qu'elle poursuit lui donne-t-il tous les droits ? Peut-on dire qu'elle ait le *droit* de faire s'effondrer ou d'incendier l'immeuble d'un parti-

(2) Ainsi Aucoc, *op. cit.*, t. II, n^{os} 835 et suiv., écrivant à un moment où le Conseil d'Etat donnait compétence aux tribunaux judiciaires pour connaître des accidents de personne (cf. *supra*, n^o 34) relie à cette compétence l'application de la théorie de la faute.

culier? d'abandonner dans une rue des matériaux sur lesquels un cheval butera, au fond d'un canal un obstacle qu'une péniche viendra heurter?

On ne se le demande pas.

S'il est des cas où le juge administratif indemnise en l'absence de toute faute, en résulte-t-il que la présence d'une faute soit *toujours* indifférente?

Les auteurs ne se demandent pas si, à côté de dommages d'une certaine catégorie, réparés sans faute parce qu'autrement ils ne seraient point réparés le plus souvent, on ne rencontre pas des préjudices d'une autre nature.

En réalité ils n'ont en vue que les dommages permanents à la propriété immobilière, les seuls dont on puisse songer à justifier la réparation par le principe d'égalité devant les charges publiques (3).

65. — Avec le développement de la responsabilité de la puissance publique, l'attention de la doctrine est attirée par ces problèmes. Mais, les étudiant diversement, parfois avec des idées préconçues, les auteurs contemporains aboutiront à des solutions étrangement dissemblables, inconciliables semble-t-il.

Le premier à notre connaissance, M. HAURIOU (1) a signalé que le contentieux des travaux publics ne formait pas un bloc isolé dans la matière de la responsabilité administrative, et que, « lorsque des accidents se produisent au détriment des choses ou des personnes, on se trouve en présence d'une application possible de la théorie des fautes ». Dans des notes d'arrêts ultérieures (2), M. HAURIOU fai-

(3) Cf. *infra*, nos 76 et suiv., 92 et suiv.

65. — (1) Note sous T. Confl., 11 juillet 1891, *Lagrange*, S. 1893, III, 81.

(2) Notes sous C. d'Etat, 13 mai 1907, *Dép^t de la Dordogne*, S. 1908, III, 121, et sous C. d'Etat, 8 mars 1907, *com. de Félix-Faure*, S. 1909, III, 49.

sait la même remarque et s'étonnait que le Conseil d'Etat maintînt la compétence du Conseil de Préfecture de préférence à celle du juge administratif de droit commun (3).

M. J. APPLETON a fait les mêmes remarques (4); après quelques hésitations (5), il se rallie cependant au principe de la responsabilité pour faute de service, d'abord dans les cas d'accidents de travaux publics causés aux personnes (6), puis, d'une façon beaucoup plus large, dans une note récente (7).

Pour M. R. BONNARD, « les accidents, tant aux choses qu'aux personnes du fait d'un ouvrage public, restaient soumis aux règles générales de la responsabilité administrative : on leur appliquait le principe spécial de la responsabilité pour faute de service », mais ce système aurait été abandonné en 1929 (8), pour celui du risque.

M. MESTRE remarque que « l'élément de faute est indifférent, n'a aucun rôle à jouer en matière de dommages aux propriétés », mais « qu'il intervient le plus souvent en matière de dommages aux personnes au moins toutes les fois que la théorie du risque professionnel n'a pas à s'appliquer » (9). C'est la théorie que M. ROUAST avait proposée

(3) Dans son *Précis*, M. Hauriou constate aussi que les « accidents seront presque toujours de la catégorie des fautes de service »; 11^e éd., p. 761; 12^e éd., p. 906.

(4) Note sous Cass. Civ., 27 novembre 1918, *C^{te} des Tramways de Nice*, précité.

(5) Note sous C. d'Etat, 16 juillet 1914, *Babouet*, D. P. 1920, III, 3.

(6) Traité, p. 420 et suiv.

(7) Note sous C. d'Etat, 22 mai 1930, *Radigois*, D. P. 1930, III, 49. Dans le même sens, M. Picard, *Le responsabilité de l'Etat, du Département et des Communes dans les accidents d'automobiles*, R. G. A. T., 1932, p. 461.

(8) Note sous C. d'Etat, 25 janvier 1929, *Sous-Secrétaire d'Etat des P. T. T.*, S. 1929, III, 81.

(9) Notes sous Cass. Civ., 27 novembre 1928, *C^{te} des Tramways de Nice*, précitée, et sous Cass. Req., 30 juillet 1918, *Chemins de fer du Midi*, S. 1921, I, 355.

quelques années auparavant (10), et à laquelle se rangent également d'autres auteurs (11).

Par contre, M. R. CAPITANT (12) admet une interprétation beaucoup plus large, d'après laquelle « la théorie de la responsabilité en matière de travaux publics n'est qu'une application de la théorie de la responsabilité à raison du fonctionnement des services publics », et cette interprétation, M. CAPITANT l'applique même aux dommages permanents.

66. — En sens inverse, plusieurs auteurs affirment que la théorie de la responsabilité pour faute est étrangère à la matière.

Faisant allusion à la théorie du risque, à propos de son application dans la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, MM. MICHOD et TROTABAS déclarent : « C'est aussi un *principe analogue* que la jurisprudence administrative admet depuis longtemps, à l'encontre de l'Etat, en matière de travaux publics, et qu'elle paraît tendre à généraliser vis-à-vis de lui, au moins dans une certaine mesure. » (1) Ce principe analogue, MM. MICHOD et TROTABAS nous le révèlent plus loin, c'est celui de l'égalité de tous devant les charges publiques (2), sur lequel les savants auteurs feraient d'ailleurs volontiers reposer tout le système de la responsabilité de la puissance publique.

Dans un sens voisin, M. JÈZE écrit en 1932 (3) : « l'ar-

(10) A. Rouast, *thèse précitée*, 1910.

(11) Notamment M. Lalou, *Traité précité*, 2^e éd., n° 1575; M. Lalou remarque d'ailleurs que l'élément de faute peut se rencontrer dans certains cas de dommages aux biens : n° 1573. V. aussi Dalloz, *Répertoire pratique*, v° Travaux Publics, n°s 745 et suiv., p. 461 et suiv.

(12) *Article précité*, R. D. P., 1929, p. 507 et suiv.

66. — (1) Michoud et Trotabas, *La théorie de la personnalité morale*, 3^e édi., t. II, p. 226 et suiv.

(2) *Op. cit.*, n°s 288 et suiv., p. 270 et suiv., sur la responsabilité de l'Etat, et n° 293, p. 285.

(3) Note de jurisprudence (affaire *Robin*, précitée) R. D. P., 1932, p. 94.

rêt... est intervenu dans un procès en responsabilité dirigé contre l'Etat par la victime d'un dommage provenant de l'inexécution par l'administration d'un ouvrage public nécessaire. La responsabilité de l'Etat, dans cette circonstance, repose, non pas sur l'idée étroite de *faute*, mais sur la notion plus large de *préjudice spécial* (que l'on appelle souvent la *théorie du risque*) ».

Il est vrai que, si l'on se reporte à l'analyse faite par M. JÈZE en 1926 du *préjudice spécial* (4) on devra dire que la victime d'un dommage de travaux publics obtiendra réparation lorsqu'elle pourra prouver soit une *faute*, soit un *enrichissement sans cause*, soit une violation du principe de l'égalité des individus devant les charges publiques, ce qui englobe tous les cas de la responsabilité administrative; et il faudrait alors admettre que la jurisprudence du Conseil d'Etat sur les travaux publics ne répondrait pas à un principe plutôt qu'à un autre, ce qui ne semble pas exact, ce que M. JÈZE n'a certainement pas voulu dire, d'ailleurs, en 1932.

Ainsi dans la doctrine, l'accord ne semble pas régner.

On pourrait même relever certaines contradictions dans les conclusions des commissaires du Gouvernement au Conseil d'Etat (5).

Comment expliquer ces désaccords étonnants? Quels principes guident en réalité la jurisprudence administrative en matière de travaux publics? C'est ce que nous allons tenter de déterminer, en examinant successivement les solutions de la jurisprudence administrative quant à la responsabilité des accidents de travaux publics (SECTION 1), la

(4) Note de jurisprudence sur C. d'Etat, 20 mars 1926, *Grimaud*, R. D. P., 1926, p. 258 : « Le préjudice est *spécial* lorsque la victime du dommage peut prouver soit une *faute*, soit un *enrichissement sans cause*, soit une *violation du principe de l'égalité des individus devant les charges publiques*. »

(5) V. *infra*, n° 90, note 5.

cause matérielle du préjudice au cas d'accident (SECTION II) et le fondement juridique de la responsabilité des accidents (SECTION III).

SECTION I

LES SOLUTIONS DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE SUR LE FONDEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DES ACCIDENTS DE TRAVAUX PUBLICS

67. — Le Droit Privé connaît trois systèmes de responsabilité : le système de la faute, soit tel qu'il est exposé dans l'article 1382 du Code Civil, soit avec présomption de faute (articles 1384 et suivants), le système de l'enrichissement sans cause, et le système du risque que la loi du 9 avril 1898 a appliqué dans le domaine des maladies et accidents professionnels.

La responsabilité en droit public n'est pas gouvernée par les règles du droit privé positif; mais, dans les domaines où aucun texte n'a posé de règles spéciales, la jurisprudence administrative applique — c'est une idée qu'avait déjà mise en lumière LAFERRIÈRE — les principes de base des textes du droit privé.

Connaissant en appel des décisions des Conseils de Préfecture, le Conseil d'Etat a pu, modelant ses solutions sur les nécessités pratiques, diriger sa jurisprudence dans le sens le plus juste et le plus rationnel. Adaptés avant tout à l'espèce à résoudre, ses arrêts ne revêtent par la forme d'arrêts de principe, mais il est possible, en les rapprochant, de dégager de la similitude ou des différences de leur rédaction, la base de la responsabilité.

68. — Lorsqu'il s'agit d'un dommage permanent, les arrêts du Conseil d'Etat examinent deux points.

Ils recherchent d'abord si le préjudice dont se plaint la victime est direct, matériel, et s'il excède les inconvénients habituels du voisinage.

Ils recherchent ensuite si le dommage est bien imputable à la construction de l'ouvrage public ou à son existence.

S'il y a préjudice de cette nature et lien de causalité entre l'ouvrage public et le dommage, ils accordent une indemnité.

Ceci est absolument général. « Considérant, dit le Conseil d'Etat (1), qu'il résulte de l'instruction... que les travaux d'adduction d'eau entrepris par la commune de Corbières au droit de la propriété du sieur Vial, ont eu pour effet de supprimer pendant un certain temps l'accès d'une écurie où le requérant entretient un attelage nécessaire à l'exercice de sa profession, sans qu'il ait été mis à sa disposition un passage provisoire répondant aux besoins de son exploitation; qu'ainsi les dits travaux ont causé au sieur Vial un dommage dont il lui est dû réparation... »

On pourrait citer tous les autres arrêts relatifs à des dommages permanents : ils se bornent tous à cette double constatation du préjudice et du lien causal pour accorder l'indemnité (2) sans jamais rechercher, ce qui serait parfaitement vain, si l'Administration est ou non en faute (3).

68. — (1) C. d'Etat, 18 juillet 1928, *Com. de Corbières*, R. p. 923.

(2) « Considérant... que le déplacement de la voie du tramway et la construction en face du garage d'automobiles du requérant d'une deuxième voie destinée au stationnement d'une remorque et à la manœuvre des tramways, ont rendu plus difficiles les accès dudit garage et modifié ainsi les conditions de l'exploitation de cet établissement, notamment celles du commerce de vente d'essence et d'huile aux automobilistes de passage; que dès lors le sieur D... est fondé à réclamer une indemnité en réparation du préjudice résultant des causes énumérées... » C. d'Etat, 19 juillet 1929, *sieur Dupouy*, R. p. 769.

(3) A titre d'exemples, v. C. d'Etat, 26 avril 1901, *Seyve*, R. p. 408; 17 janvier 1902, *com. de Chateauponsac*, R. p. 28; 5 juillet 1902, *V. de*

69. — Lorsqu'au contraire il s'agit d'accidents, le système de la jurisprudence est bien différent.

Les arrêts examinent aussi s'il y a préjudice et si le préjudice est imputable au travail ou à l'ouvrage public. Mais ce lien de causalité ne suffit pas.

Le Conseil d'Etat recherche encore si l'on peut relever, à la charge de l'Administration ou de son substitué, une négligence, un défaut de précaution assez important pour engager leur responsabilité; s'il le découvre, il condamne; sinon, il rejette la demande d'indemnité.

On pourrait citer ainsi une infinité d'arrêts relevant la faute qui a été commise (1); certains emploient le terme même de faute, ou de négligence, ou d'imprudence : « Considérant que le chemin sur lequel est survenu l'accident était une voie publique de Pontivy et que le mur de soutènement faisait partie intégrante de cette voie; qu'ainsi c'est à la ville de Pontivy qu'il incombait de prendre les mesures et d'exécuter les travaux nécessaires pour sa conservation; que les dommages résultant pour les tiers de *négligences* commises par l'administration municipale par suite du *défaut d'entretien* du dit mur et du chemin doivent être mises intégralement à la charge de la ville de Pontivy... » (2) « Considérant que l'administration des Ponts et Chaussées a eu *le tort* de ne pas avertir les conducteurs de voitures automobiles, par un signal apparent, de l'existence sur la

St-Etienne, R. p. 510; 4 août 1902, *Lassalle*, R. p. 639; 17 juillet 1903, *Com. de Villiers*, R. p. 520; 23 novembre 1906, *Bichambis*, R. p. 854; 3 mai 1911, *Combès*, R. p. 504; 9 juillet 1913, *C^{ie} des tramways électriques de Lille*, R. p. 817, etc...

69. — (1) V. notamment C. d'Etat, 18 février 1914, *Grouvelle*, R. p. 218; 18 juillet 1917, *Weil*, R. p. 575; 17 juillet 1918, *Boë*, R. p. 725; 2 juin 1920, *C^{ie} G^{le} de navigation*, R. p. 547; 19 janvier 1921, *Com. de Gourdon*, R. p. 61; 25 juillet 1923, *C^{ie} G^{le} des Eaux*, R. p. 609; 4 janvier 1928, *Liévin*, Gaz. Pal., 1928, I, 286; 15 février 1929 *sieur Philouze et Dlle Nédellec*, D. H., 1929, p. 192; C. Préf. Châlons-sur-Marne, 12 novembre 1930, *Vassal*, Gaz. Pal., 1931, I, 100, etc...

(2) C. d'Etat, 3 mars 1926, *V. de Pontivy*, Gaz. Pal., 21-22 mars 1926.

route nationale n° 6, d'un obstacle... que cette *faute* engage la responsabilité de l'Etat... » (3).

D'autres arrêts relèvent seulement que le travail a été mal exécuté, que l'ouvrage public n'était pas entretenu. D'autres arrêts, particulièrement décisifs, recherchent si la faute était assez importante, si le défaut d'entretien était suffisamment caractérisé pour entraîner la responsabilité (4).

Ainsi le Conseil d'Etat recherche la faute et, s'il la découvre, admet la responsabilité.

Ceci a déjà été remarqué dans les cas d'accidents aux personnes ou aux choses mobilières (5).

70. — Nous croyons que le Conseil d'Etat procède de même lorsque l'accident atteint un immeuble.

M. ROUAST a bien soutenu qu'il s'agissait seulement alors « d'établir un rapport de causalité entre l'accident et le travail; tout accident, par sa nature même, est quelque chose dont les causes ne sont pas prédéterminées; elles peuvent tenir à la force majeure, ou même à l'intervention d'un tiers (1). Il est indispensable, pour régler la question d'indemnité, de préciser ses causes pour savoir si c'est bien l'administration qui doit payer. De là l'examen de la question de savoir si les travaux ont été mal exécutés : en cas d'affirmative, l'accident sera certainement imputable à l'administration...; si les travaux ont été bien exécutés, il

(3) C. d'Etat, 11 avril 1924, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 400.

(4) C. Préf. Seine, 18 novembre 1929. *Boyer*, Gaz. Pal. 1929, II, 1001; C. d'Etat, 27 juin 1930, *Vve Le Pape*, D. P. 1930, III, 49, note J. Appleton; 16 mai 1930, *Min. des Travaux Publics*, S. 1930, III, 73, note Ch. Rousseau; 25 juillet 1930, 2 espèces, D. P. 1930, III, 51, etc...

(5) Appleton, *op. cit.*, p. 420 et suiv.; Dalloz, *Rép. prat.*, *loc. cit.*; Mestre, *note précitée*; Rouast, *op. cit.*, p. 70 et suiv.

70. — (1) Ajoutons : elles peuvent aussi ne tenir qu'à la faute personnelle d'un fonctionnaire.

y aura présomption de force majeure, et aucune indemnité ne sera payée. » (2)

Il est facile de répondre à cette objection qu'elle vaudrait aussi pour les accidents de personnes, et pourant M. ROUAST admet qu'alors le Conseil d'Etat recherche la faute.

Mais si l'on examine de près les arrêts du Conseil d'Etat en matière d'accidents immobiliers, on constate qu'en réalité ils ne se contentent pas d'établir le lien de causalité. Lorsque celui-ci est établi, au lieu d'admettre immédiatement la responsabilité, comme au cas de dommage permanent, les arrêts recherchent, comme pour les accidents de personnes, si l'accident est dû à une faute.

Un arrêt ancien est très net à cet égard (3) : le sous-sol d'une usine avait été inondé à la suite d'une forte pluie, à cause d'un égout collecteur mal construit. Le Conseil d'Etat constate d'abord que la pluie n'avait pas le caractère d'un cas de force majeure (ce qui écarte l'objection de M. ROUAST relative à la force majeure) et déclare : « Considérant que l'inondation est *due à l'insuffisance du débouché de l'égout collecteur...* (ce qui établit le lien de causalité) puis il ajoute : ...qu'il appartenait à la ville de *prendre les mesures nécessaires* pour assurer l'écoulement des eaux d'égout et qu'en tout cas *elle devait aviser* les riverains... » ce qui établit la faute de l'administration municipale.

Mais en réalité on peut citer, comme réalisant nettement la distinction du simple lien de causalité et de la faute, à peu près tous les arrêts relatifs aux accidents immo-

(2) A. Rouast, *op. cit.*, p. 74-75; comment pourrait-on soutenir alors que la jurisprudence applique le système du risque, si l'Administration, ayant démontré qu'elle n'a pas commis de faute, était couverte par cette « présomption de force majeure ? ». La preuve qu'on n'a commis aucune faute n'exonère pas dans le système du risque.

(3) C. d'Etat, 2 avril 1898, *Ville de Roubaix*, R. p. 312.

biliers (4). Un arrêt tout récent est bien caractéristique à ce point de vue (5); un arbre bordant une voie publique est tombé sur la maison d'un particulier et l'a détériorée; le Conseil d'Etat, loin de se contenter de constater cette chute, recherche à quoi elle est due, exactement dans les termes qu'il emploie pour les accidents de personnes : « Considérant, dit-il, que les personnes publiques sont responsables des dommages causés... notamment par le *défaut d'entretien* de l'ouvrage public; qu'il s'agit à cet égard de l'entretien normal tel qu'il doit être envisagé pour assurer au public un usage de l'ouvrage conforme à sa destination; que l'arbre qui est tombé sur les maisons du sieur L., à Papeete, présentait, à la suite du sectionnement de ses racines, effectué plusieurs années auparavant, au cours d'un travail de voirie, un *défaut de résistance de nature à faire présager sa chute*; que le fait que l'Administration n'a pas pris les mesures nécessaires pour prévenir les conséquences possibles de cette chute constitue un *défaut d'entretien* de nature à engager sa responsabilité... » Il est difficile, en présence de termes aussi formels, de soutenir que le Conseil d'Etat se borne, pour admettre le droit à réparation, à rechercher un lien causal entre le préjudice et l'ouvrage public.

Hâtons-nous d'ailleurs d'ajouter que bien des arrêts sont moins nets, et nous aurons à voir comment il s'expliquent (6), mais constatons aussi que, même pour les accidents immobiliers, le Conseil d'Etat ne proclame la respon-

(4) C. d'Etat, 11 novembre 1898, *Rivalier*, R. p. 695; 25 juin 1902, *V. d'Amiens* (1^{re} espèce). R. p. 488; 19 mars 1909, *V. de Lyon*, R. p. 316; 18 janvier 1911, *V. de Denain*, R. p. 44; 17 mars 1913, *V. d'Alger*, R. p. 365; 8 juillet 1914, *Sté anonyme Gaz et Eaux*, R. p. 847 (cet arrêt relève formellement la faute de la Société); 8 juin 1921, *V. de Bordeaux*, R. p. 551; 26 décembre 1923, *V. de Perpignan*, R. p. 892; 21 janvier 1927, *C^{ie} G^{le} des Eaux*, D. P., 1928, III, 57, *Gaz. Pal.*, 1928, I, 556; 9 avril 1927, *V. de Nice* R. p. 501; 25 janvier 1928 *V. de Marseille*, R. p. 119; 6 août 1928, *Debruyne-Dolez*, R. p. 1082; tous ces arrêts sont très nets.

(5) C. d'Etat, 5 mai 1933, sr. *Lévy*, D. H. 1933, p. 354.

(6) Cf. *infra*, n^{os} 108, 112.

sabilité qu'après en avoir recherché la cause et avoir apprécié le contenu de cette cause. Peu importe d'ailleurs (7) que dans cette appréciation le mot même de faute ou de négligence ne soit pas prononcé (8), car le Conseil d'Etat ne se soucie pas de la faute du Code civil, mais seulement du point de savoir si la construction ou le fonctionnement de l'ouvrage public ont été *anormalement défectueux* (9).

71. — Lorsque le Conseil d'Etat ne relève pas, à la charge de l'administration ou de son substitué, le fait, la défaillance, « de nature à engager leur responsabilité » il rejette alors l'action de la victime (1). « Considérant, dit par exemple le Conseil d'Etat, à propos des avaries causées à un bateau par la présence, dans le fond d'un canal, d'une plaque de tôle (2),... que si les personnes publiques sont responsables du dommage causé... par le défaut d'entretien de l'ouvrage public, il s'agit à cet égard de l'entretien normal, tel qu'il doit être envisagé pour assurer au public

(7) Contrairement à ce que pensait M. Rouast, *op. cit.* p. 75, notre 1.

(8) Il l'est d'ailleurs dans bien des arrêts : v. C. d'Etat, 29 mai 1903, *V. d'Alger*, R. p. 442; 19 mars 1909, *V. de Lyon*, précité; 14 janvier 1910, *Cie des Tramways électriques d'Angers*, R. p. 31; 18 janvier 1911, *V. de Denain*, 8 juillet 1914, *Société Gaz et Eaux*, 8 juin 1921, *V. de Bordeaux*, 21 janvier 1927, *C^{ie} G^{ie} des Eaux*, 5 mai 1933, *Sr. Lévy*, précités.

(9) Cf. *infra*, chap. II, sect. 2, la faute, n^{os} 107 et suiv.

71. — (1) C. d'Etat, 13 décembre 1901, *C^{ie} La Foncière Transports*, R. p. 882; 30 juin 1905, *Diet*, D. P., 1907, III, 40; 29 mai 1908, *com. de Moulines*, R. p. 593; 15 janvier 1913, *Dame Hingamp*, R. p. 51; 5 août 1913, *D^{me} Trufil*, R. p. 1006; 28 janvier 1914, *Ministre des Travaux Publics*, R. p. 96; 6 mai 1914, *Pagès*, R. p. 539; 31 janvier 1917, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 106; 4 juillet 1917, *Martenet*, R. p. 535; 5 juillet 1918, *Srs. Cailleaux et Delaporte*, R. p. 673; 3 janvier 1923, *V. de Rambouillet*, R. p. 7; 25 juin 1924, *Glen Line*, R. p., 603; 19 novembre 1924, *Sr. Vaille*, R. p. 913; 20 mars 1926, *Grimaud*, R. D. P., 1926, p. 258, note Jèze; C. P. Seine, 18 novembre 1929, *Boyer*, Gaz. Pal., 1929, II, 1001; C. d'Etat, 27 juin 1930, *Vve Le Pape*, D. P., 1930, III, 49 note Appleton; C. P. Seine, 10 juillet 1931, *Nazet*, Gaz. Pal 1931, II, 749.

(2) C. d'Etat, 25 juillet 1930, *Min. des Trav. Publics*, S. 1932, III, 46.

un usage de l'ouvrage conforme à sa destination; que l'Administration avait, depuis l'armistice, fait procéder à deux dragages et qu'un très grand nombre de bateaux avaient passé dans le canal au point où a eu lieu l'accident, sans rencontrer d'obstacle; que, dans les circonstances où a eu lieu l'accident, la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée. »

Lorsque l'accident s'est produit de telle sorte qu'on pourrait songer à l'imputer également à un vice de construction ou à un défaut d'entretien, mais qu'il est dû en réalité à la faute de la victime (3), ou à la faute d'un tiers (4), l'action est encore rejetée, ou bien, si la faute de la victime a concouru avec une faute de l'administration, l'indemnité attribuée est diminuée (5). La responsabilité est partagée si l'accident peut être imputé à la fois à la faute de l'Administration et à la faute d'un tiers (6), concessionnaire par exemple.

72. — Ainsi la jurisprudence fait une très nette distinction entre la responsabilité des dommages permanents qu'elle admet dès que le préjudice présente certains caractères et qu'il est effectivement dû à l'ouvrage public, et la responsabilité des accidents, pour laquelle elle se livre à une étude, plus ou moins approfondie d'ailleurs, des cau-

(3) C. d'Etat, 4 août 1882, *C^{ie} d'assurances maritimes*, D. P. 1884, III, 29; 9 février 1900, *Michon*, R. p. 120; 3 août 1900, *Delorme*, R. p. 534; 27 février 1903, *Lemerle*, R. p. 186; 3 décembre 1913, *Laforge*, R. p. 1196; 24 octobre 1917, *Turquois*, R. p. 680; 3 mars 1920, *Dlle Liotard*, R. p. 237; 10 juin 1921, *com. de Monségur*, S. 1921, III, 49, note *Hauriou*; 16 novembre 1921, *Sr. Rouquet*, R. p. 916; 17 mars 1926, *Sr. Walbreck*, R. p. 295; 18 février 1927, *Régie dép. des voies ferrées*, R. p. 226.

(4) C. d'Etat, 29 mai 1903, *V. d'Alger*, R. p. 442.

(5) C. d'Etat, 22 novembre 1907, *Jacquelin*, R. p. 860; 6 juillet 1910, *Faure*, R. p. 557; 23 octobre 1912, *V. d'Alger*, R. p. 999 (immeuble); 18 juillet 1917, *Weil*, R. p. 575; 1^{er} janvier 1933, *Castagnino*, J.C. P., 1933, II, 104.

(6) C. d'Etat, 21 janvier 1927, *C^{ie} G^{le} des Eaux*, D. P., 1928, III, 57.

ses de l'événement, et recherche si parmi celles-ci on relève à la charge de l'administration, un manque de diligence suffisant pour qu'elle puisse être condamnée.

Ainsi le contentieux des travaux publics ne constituerait pas une matière homogène soumise entièrement au système du risque.

Pourquoi le Conseil d'Etat appliquerait-il des principes différents aux dommages permanents et aux accidents? C'est cette question que nous allons examiner dans une

DEUXIÈME SECTION.

SECTION II

LA CAUSE MATÉRIELLE DU PRÉJUDICE AU CAS D'ACCIDENT DE TRAVAUX PUBLICS

73. — Nous avons eu l'occasion de faire remarquer, en distinguant l'accident du dommage permanent (1), que le préjudice, dans les deux cas, se produisait de façon bien différente.

Lorsqu'un travail public est entrepris, sa construction ne doit pas être entravée sous prétexte qu'elle nuirait à des particuliers; les études sur place, l'établissement des chantiers, le travail des ouvriers, l'aménagement de l'ouvrage public et son maintien, une fois achevé, sont commandés par l'intérêt général, devant lequel les intérêts des individus doivent céder. Or, dans une région peuplée et notamment dans les agglomérations, il est rare qu'un travail public puisse être mené à bien sans un trouble plus ou moins durable pour les propriétaires voisins. Il en est qu'on

73. — (1) V. *supra*, n° 19.

a dû exproprier. D'autres conserveront un droit de propriété, mais amoindri par exemple par un voisinage gênant, ou bien, si le droit de propriété est resté intact, leur jouissance aura été quelques temps troublée. Ce sont des conséquences inévitables de l'opération de travaux publics que ces inconvénients de voisinage : ce sont les dommages permanents.

L'accident est au contraire parfaitement séparable de l'opération de travaux publics. Par définition, l'accident est un événement soudain, inattendu (ce qui ne veut pas dire imprévisible); il n'est donc pas du tout la conséquence obligée de l'exécution du travail ou de l'existence de l'ouvrage public. Entre l'exécution du travail ou l'existence de l'ouvrage, d'une part, et le préjudice d'autre part, il y a un événement, l'accident, qui eut été évité par une surveillance plus attentive ou l'emploi de matériaux plus résistants (2) par exemple.

Par sa nature, donc, l'accident peut et doit être évité, et peu importe naturellement l'objet du dommage, personne, meuble ou immeuble, car la nature de l'accident est indépendante de ses effets (3).

(2) Ainsi la pose des fils conducteurs d'électricité oblige les propriétaires à subir certains inconvénients tels que l'ébranchage d'arbres, la pose de supports isolants, etc... qui ont d'ailleurs été prévus par le législateur. Mais si un fil se rompt et électrocute un passant ou un cheval (C. d'Etat, 4 août 1926, *Sr Moritz*, R. p. 858) ou détermine l'incendie d'un immeuble (C. d'Etat, 13 novembre 1918, *La Providence*, R. p. 987), le préjudice n'est plus la conséquence directe et inévitable de la pose ou de l'existence des conducteurs. Il a son origine dans leur rupture qui aurait pu être évitée par l'emploi de conducteurs plus résistants.

(3) Ce caractère de l'accident a été signalé de façon plus ou moins précise, par M. Hauriou dans ses notes sous C. d'Etat, 13 janvier 1899, *Lepreux*, S. 1900, III, I; 10 février 1905, *Tomaso Greco*, S. 1905, III, 113; 13 mai 1907, *Dépt de la Dordogne*, S. 1908, III, 121; M. Mestre le signale à propos des accidents de personnes : « Le dommage permanent aux immeubles présente en quelque sorte, vis-à-vis du travail public, un caractère de nécessité... L'accident de personnes ne se présente nullement avec ce caractère de quasi-nécessité; tel ouvrage, au cours duquel un ouvrier a été blessé ou tué, aurait pu parfaitement être

Il a fallu, pour le rendre possible, une négligence quelconque : ou bien les plans ont été mal établis, le tracé est défectueux (4), l'ouvrage a un vice de construction (5), les matériaux employés étaient trop faibles (6), ou bien le chantier a été mal surveillé (7), un ouvrier, un employé, a commis une imprudence, une négligence (8), ou bien l'ouvrage public est mal entretenu (9), son fonctionnement est défectueux (10); ou bien encore un ouvrage public nécessaire n'a pas été exécuté (11). On relève dans les recueils de jurisprudence une infinité d'hypothèses mettant en lumière cette idée que l'accident peut et doit être évité par l'administration ou son substitué.

mené à bien sans aucun accident... » (Note sous Cass. Req., 30 juillet 1918, *Chemins de fer du Midi*, S. 1921, 355); dans le même sens, voir Dalloz, Rép. prat., V° Travaux Publics n° 745.

(4) Cass. Req., 29 juin 1899, *Cognard*, S. 1900, I, 265, et la note de M. Mestre.

(5) C. d'Etat, 29 juillet 1925, *V. de Dijon*, R. p. 764; 23 juin 1926, *Sr Berger*, R. p. 640; 17 mars 1913, *V. d'Alger*, R. p. 365 (accident à un immeuble).

(6) Accidents de personnes : C. d'Etat, 10 juin 1914, *cons. Laurent*, R. p. 683; 30 juillet 1909, *C^{ie} d'Electricité de la Loire*, R. p. 796, Accident à un immeuble : C. d'Etat, 27 juin 1902, *V. d'Amiens*, R. p. 488.

(7) C. d'Etat, 7 août 1909, *Préfet de la Creuse*, R. p. 836.

(8) Accidents de personnes : C. d'Etat, 18 février 1914, *Grouvelle et autres*, R. p. 218; 11 décembre 1918, *com. de Sauvagny*, R. p. 1123, 19 mars 1919, *Sté française de constructions nouvelles*, R. p. 277. Accident immobilier : C. d'Etat, 4 juin 1927, *C^{ie} P. L. M.*, R. p. 674.

(9) Personnes : C. d'Etat, 9 juillet 1924, *Prin-Clary*, R. p. 663; 7 juin 1929, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 365; 25 juillet 1930, 2 espèces, D. P. 1930, III, 51; 1^{er} janvier 1933, *Sr Castagnino*, J. C. P., 1933, II, 104.

Immeubles : C. d'Etat, 23 octobre 1912, *V. d'Alger*, R. p. 999; 21 janvier 1925, *Com. de Vivario*, R. p. 65.

(10) Personnes : C. d'Etat, 28 janvier 1914, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 96.

Immeubles : C. d'Etat, 26 juillet 1929, *Com. de Chailly-en-Bière*, précité.

(11) C. d'Etat, 30 janvier 1929, *V. de Marseille*, Gaz. Pal. 1929, I, 488.

74. — Mais, si par essence l'accident de travaux publics est un événement soudain, inattendu, il n'est évitable que par nature.

On rencontre en effet des hypothèses où l'administration ne pouvait éviter l'accident.

Il y a d'abord toutes celles où il est dû uniquement à la faute de la victime (1) ou d'un tiers (2); il n'était pas inévitable en soi, il était inévitable pour l'Administration ou son substitué.

Il y a ensuite les cas où le travail public est *dangereux*. Ils sont de deux catégories.

Ou bien l'administration connaît le caractère dangereux du procédé qu'elle emploie : elle ne devra alors l'employer que si ses conséquences dangereuses peuvent être évitées (3); s'il se produit un accident, nous sommes donc ramenés au cas habituel.

Ou bien il s'agit d'un procédé mal connu, d'une force encore quelque peu mystérieuse, indomptée, et dont l'intérêt général commande cependant l'emploi à cause des avantages qu'il procure par ailleurs. Si un accident survient, à quoi l'imputer? sa cause immédiate est inconnue. Il n'était pas inévitable, et eût été évité si l'on n'eût pas employé la force, le procédé qui l'a causé. Il était inévitable pour l'administration, car c'est l'intérêt général qui commandait l'emploi de cette force, de ce procédé, malgré certains risques, mal connus, d'accidents.

Mais on voit que nous sortons ici du cadre des accidents courants, pour entrer dans celui des accidents tout à fait exceptionnels : il n'est pas inutile de le noter.

Il y a enfin les cas où l'accident survient bien à l'occasion de travaux publics, mais est dû uniquement à la *force*

74. — (1) C. d'Etat, 24 octobre 1917, *Turquois*, R. p. 680.

(2) C. d'Etat, 21 mai 1921, *Sébault*, Gaz. Pal. 1931, II, 419.

(3) Cf. *infra*, n° 75, note 2.

majeure (4). Par définition, il était alors, évidemment, impossible, à qui que ce fût, de l'éviter.

Il reste que, en dehors de cas tout à fait exceptionnels, et des cas de force majeure, l'accident est un événement évitable.

Cela n'a pas été contesté en ce qui concerne l'accident de personnes : les auteurs le reconnaissent, il pouvait et devait être évité, et la même solution est admise si l'accident atteint des choses mobilières.

75. — Il est curieux qu'on ait soutenu le contraire lorsque l'accident atteint des biens immobiliers : il ne change pourtant pas de nature par ce seul fait. Évitable à l'égard des personnes et des meubles, devient-il inévitable à l'égard des immeubles ? Sans doute il ne s'agit que des immeubles *voisins* du travail en cours ou de l'ouvrage public, et ce voisinage expose inévitablement, dit-on, à certains inconvénients.

Cette affirmation repose sur la confusion du dommage et de l'accident. Elle a son origine chez certains auteurs, d'ailleurs anciens (1), dans cette idée que l'Administration a le *droit* de porter atteinte à la propriété, et que la preuve en est qu'elle peut aller jusqu'à s'en emparer par l'expropriation.

Mais l'Administration, ses entrepreneurs ou ses concessionnaires, n'ont pas le *droit de tout faire* vis-à-vis de la propriété privée. Qui peut le plus ne peut pas forcément le moins. Qui peut, à l'aide d'une procédure spéciale offrant pour le particulier toutes les garanties souhaitables, le déposséder de ses biens lorsque l'intérêt public, dûment

(4) C. d'Etat, 28 novembre 1923, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 779; 31 janvier 1930, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 130; 24 mai 1922, 130; 24 mai 1922, *Cie G^{le} des Eaux*, R. p. 463, etc.

75. — (1) Perriquet, *op. cit.*, t. II, n^{os} 883 et suiv.; Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 156 et suiv.; Enou, *op. cit.*, t. I, p. 255 et suiv.

constaté l'exige, ne peut pas forcément porter à la propriété privée toutes les atteintes moins graves que la dépossession, lorsque ces atteintes sont évitables, ce qui est précisément le cas de l'accident (2).

Les auteurs que nous avons cités ne l'ont d'ailleurs pas affirmé : « L'Administration, dit ENOU (3), a légalement le droit de porter à la propriété privée *toutes les atteintes qui sont la conséquence des travaux publics*, et, quels que soient les sacrifices imposés de ce chef à la propriété privée, les tiers doivent s'incliner. Ils ne peuvent s'opposer à l'exécution des travaux. » *Les atteintes qui sont la conséquence des travaux*, cela n'englobe pas les accidents, qui, eux, résultent d'une négligence, d'une construction défectueuse, d'un défaut d'entretien... Sinon, il faudrait admettre que ces atteintes comprennent également les accidents causés aux meubles, qui sont des propriétés privées, et ces auteurs les en exceptent.

En réalité, ils n'avaient en vue que les atteintes qui sont la conséquence *nécessaire* des travaux publics, c'est-à-dire les dommages permanents aux immeubles. Les accidents, pour eux, atteignaient les personnes et les meubles; ils n'envisageaient pas d'accidents aux immeubles.

(2) Une preuve en est donnée par la loi du 15 juin 1906 sur les réseaux de distribution d'énergie électrique. Au cas de concession déclarée d'utilité publique, le concessionnaire a le droit d'exproprier, ses travaux sont des travaux publics; la loi lui confère également certaines servitudes (les contestations à leur sujet et les indemnités sont réglées par le juge de paix, mais cela importe peu) et l'art 12, en autorisant le concessionnaire à établir à demeure des supports et ancrages sur les immeubles des particuliers, dispose : « ce droit ne pourra être exercé que sous les conditions prescrites, tant au point de vue de la sécurité qu'au point de vue de la commodité des habitants, par les règlements d'administration publique prévus à l'art. 18, lesdits règlements devant limiter l'exercice de ce droit au cas de courants électriques tels que la présence desdits conducteurs d'électricité à proximité des bâtiments *ne soit pas de nature à présenter, nonobstant les précautions prises conformément aux règlements, des dangers graves pour les personnes ou les bâtiments...* ».

(3) Enou, *op. cit.*, t. I, p. 258.

Or ces accidents peuvent se produire; mais l'administration n'a aucun *droit* de les causer; comme les accidents aux personnes ou aux meubles, ils sont évitables, et, s'ils sont évitables, l'Administration ou son substitué ne doivent pas apporter moins de soin à les éviter que s'ils devaient atteindre des personnes, ou surtout des meubles; la même diligence s'impose (sauf à déterminer comment cette diligence sera appréciée), d'autant que, si l'accident est prévisible, ses conséquences exactes ne le sont point, et qu'on ne peut à l'avance affirmer qu'un accident n'atteindra qu'un immeuble sans blesser ni tuer personne, sans endommager une chose mobilière voisine.

Ainsi, que l'on dise, étudiant les statistiques, que l'exécution des travaux publics, le fonctionnement des ouvrages publics, entraînent, à notre époque, nécessairement, des accidents, nous le voulons bien. A ce point de vue, le crime peut aussi être présenté comme une conséquence nécessaire de l'état de société. Cela ne veut pas dire que les conséquences dommageables de chaque accident, prises en soi, n'eussent pas pu être évitées.

SECTION III

LE FONDEMENT JURIDIQUE DE LA RESPONSABILITÉ DES ACCIDENTS DE TRAVAUX PUBLICS

76. — On comprend dès lors que la jurisprudence, adaptant les solutions juridiques aux nécessités pratiques, se soit souciée de ne pas soumettre aux mêmes règles des situations différentes.

Sans doute les travaux publics et les conséquences dommageables qu'ils peuvent avoir ne devaient pas être soumis

aux règles du Code civil, faites pour les rapports normaux de particulier à particulier. L'importance des moyens mis en œuvre, le choc de l'intérêt général avec les intérêts privés, les droits exorbitants dont disposent l'Administration et ses substitués pour l'exécution des travaux publics, commandaient l'application de règles spéciales, capables de concilier le respect des droits des particuliers avec les exigences de l'intérêt public.

Ceci admis, il n'en résultait pas que ces règles dussent être uniformes, et c'est ce qu'a compris le Conseil d'Etat.

En présence des inconvénients de voisinage inévitables que sont pour les propriétés les dommages permanents, il a admis la réparation sur simple constatation d'un préjudice causé par l'ouvrage public.

En présence des accidents, il ne limite pas là son rôle, mais recherche encore si la défaillance à laquelle ils sont dus est une cause de responsabilité.

Mais ce manque d'unité n'est pas simplement l'équité s'adaptant aux besoins de la pratique; la jurisprudence a des bases juridiques.

77. — Les Intendants de l'Ancien Régime accordaient des indemnités en réparation des dommages de travaux publics lorsque cela leur semblait équitable, et non pas en vertu de règles juridiques : c'est dire que la propriété n'était pas garantie, et c'est pourquoi confier les réclamations des particuliers à une juridiction avait semblé, en l'an VIII, un gros progrès.

Le progrès fut réel lorsque les Conseils de Préfecture, et surtout le Conseil d'Etat en appel, eurent élaboré une théorie véritable du dommage des travaux publics; l'individu put alors savoir quand il aurait droit à une indemnité: toutes les fois qu'un objet de propriété immobilière subirait, du fait du voisinage d'un ouvrage public une dépréciation durable, directe et matérielle, excédant les inconvé-

nients habituel du voisinage, toutes les fois que le préjudice réunirait certains caractères, et qu'il serait dû à l'ouvrage public.

C'est la réparation d'un préjudice indépendamment de toute faute et par cela seul qu'il existe.

Quel est le fondement juridique de cette réparation ?

Si l'on répond : le principe de droit public, d'après lequel tous les citoyens doivent supporter également les charges publiques, il semble qu'on n'ait fait qu'exprimer une idée de justice, celle qu'exposait M. DUGUIT en disant : « La responsabilité de l'Etat, dans tous les domaines de son activité, fait partie de l'ordonnancement juridique. Elle repose sur cette idée fondamentale qu'une solidarité étroite unit tous les membres de la collectivité nationale; que les charges sociales et les dommages résultant de l'activité collective, des nécessités de la défense commune, doivent autant que possible peser également sur tous; que par conséquent s'il résulte de l'intervention de l'Etat, même en dehors de toute faute, un préjudice spécial pour quelques-uns, réparation en est due, qui doit être supportée par le patrimoine commun, c'est-à-dire par l'Etat. » (1) Il semble qu'on n'ait fondé la responsabilité qu'en équité, sans lui donner une base juridique.

M. HAURIU en a été frappé et c'est pourquoi il a tenté de rattacher le fondement de la réparation des dommages permanents à l'idée d'enrichissement sans cause (2). Il y a, dit-il, enrichissement du patrimoine administratif, puisque l'ouvrage public devient la propriété de l'administration; il y a appauvrissement du particulier, dont la propriété voisine est dépréciée; l'enrichissement serait sans cause si un équivalent n'était pas fourni sous forme d'indemnité. En réalité le système n'est applicable que dans les cas où M. HAURIU voit un *enrichissement en moins dépen-*

77. — (1) Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, t. III, p. 471.

(2) Hauriou, *op. cit.*, p. 542.

sant, ceux où l'administration, en dépensant davantage, n'eût pas causé de dommage (3). Mais, le plus souvent, le dommage n'est pas une question d'argent économisé : ni pour or ni pour argent on ne peut éviter qu'une maison soit mise en contre-bas ou que ses accès soient rendus plus difficiles; alors, si l'administration s'enrichit, car tout travail d'intérêt général enrichit la collectivité, elle ne s'enrichit pas sans cause (4), car la cause de son enrichissement réside dans les frais exposés pour l'exécution des travaux.

En outre, pour que la victime puisse invoquer l'enrichissement sans cause, il faudrait qu'il y eût un lien de causalité entre son appauvrissement et l'enrichissement d'un patrimoine administratif : or, ce n'est pas parce que les fumées des trains noircissent ma maison, parce que le remblai du chemin de fer prive de vent mon moulin, que le chemin de fer pourra fonctionner. Ce n'est pas l'appauvrissement du voisin qui cause l'enrichissement de la collectivité.

Ainsi l'enrichissement sans cause n'explique pas le système.

78. — L'idée de l'égalité de tous devant les charges publiques, généralisation du principe de l'égalité des individus devant l'impôt (1), et simple conséquence, en somme, du principe démocratique, explique les solutions de la jurisprudence, et certainement les inspire, mais ne constitue pas à elle seule un système juridique.

(3) Par exemple celui où, ayant à faire franchir une vallée par une voie ferrée, l'administration construit, non pas un viaduc, qui coûterait trop cher, mais un remblai, qui fait obstacle à l'écoulement des eaux.

(4) V. en ce sens : P. Roques, *La notion d'enrichissement sans cause en droit administratif*, thèse, Montpellier, 1930, p. 30.

78. — (1) Consacré par l'article 13 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

En effet, cette idée, qui est certainement fondamentale dans notre Droit public, commande l'allocation d'une indemnité à l'individu qui subit un préjudice spécial, c'est-à-dire à qui l'entreprise administrative, par l'exécution de travaux publics ou le fonctionnement de services publics, impose un sacrifice plus lourd qu'aux autres membres de la collectivité.

Mais tout préjudice spécial doit-il être réparé? L'idée de l'égalité de tous devant les charges publiques, conduirait à l'admettre, et la collectivité assurerait ainsi chacun de ses membres contre le risque des accidents administratifs (2). Cette responsabilité démesurée de l'administration est-elle admissible et souhaitable? C'est une question.

Elle n'est certainement pas admise par notre Droit positif.

Quelles sont alors les limites à l'application intégrale du principe de l'égalité de tous devant les charges publiques? Cela dépendra du système juridique adopté.

Si l'on admet la théorie du risque, on se contentera d'exiger que le préjudice présente certains caractères intrinsèques : être direct, matériel, par exemple; les limites seront élargies au maximum.

Si au contraire l'on adopte la théorie de la faute telle que le Droit administratif la connaît, la réparation ne sera accordée que si l'on relève en outre, à la charge de l'administration une défaillance anormale, et les limites seront alors beaucoup plus étroites.

Dans le cas des dommages permanents, la jurisprudence administrative adopte le système du risque. Elle y a été conduite par des raisons historiques et pratiques (3);

(2) Cette solution avait été envisagée par M. Hauriou dans sa note sous l'arrêt *Lepreux*, C. d'Etat, 13 janvier 1899, S. 1900, III, 1; M. Michoud (*op. cit.*, t. II, n° 292, p. 284) l'envisage également.

(3) V. le rappel de ces raisons dans Duez, *op. cit.*, p. 38 et suiv.

elle l'a admis avant tout parce qu'aucun autre système de responsabilité n'eût permis d'indemniser les victimes.

Il est inévitable que la construction d'un ouvrage public sacrifie les intérêts de certains propriétaires voisins; causés par des particuliers, ces dommages seraient illicites, et la théorie de la faute en assurerait la réparation; causés par l'administration, ils deviennent licites, parce que l'administration poursuit un but d'intérêt général. La collectivité, que l'ouvrage public enrichit, prendra à sa charge la réparation de ces dommages dont souffrent inévitablement les voisins. Il est nécessaire que l'Etat impose à certains des sacrifices plus étendus qu'à d'autres, mais qu'alors il les indemnise. « Qu'il fasse, mais qu'il paie. » (4).

Cela ne veut pas dire que tout inconvénient de voisinage sera réparé; la jurisprudence a déterminé les caractères qu'il devra présenter pour que l'équité exige que la collectivité le prenne à sa charge : il devra être direct, matériel, permanent, et excéder les inconvénients ordinaires, habituels, du voisinage.

C'est presque l'application intégrale du principe de l'égalité de tous devant les charges publiques.

79. — Mais lorsqu'il s'agit d'un accident, qui est un préjudice évitable (1), la jurisprudence est plus exigeante, et nous avons vu (2) qu'elle n'accorde réparation que si l'on relève, à l'origine de l'accident, une défaillance anormale, une faute assez importante.

On a bien tenté de soutenir qu'il ne pouvait en être ainsi, en invoquant l'influence de la compétence sur le fond du droit et M. APPLETON affirmait, dans une note déjà

(4) Michoud, *op. cit.*, t. II, n° 293, p. 286

79. — (1) Cf. *supra*, n°s 73 et suiv.

(2) Cf. *supra*, n°s 67 et suiv.

ancienne (3), que « l'assimilation, au point de vue de la compétence des Conseils de Préfecture, des accidents de personnes aux dommages aux propriétés, ne s'explique que si l'on admet que la responsabilité de l'Etat, dans les deux cas, repose sur la même cause », qui est la création d'un risque nouveau. M. APPLETON a reconnu depuis qu'il n'en était pas ainsi (4), et en effet l'argument nous semble dénué de valeur.

S'il est certain que la compétence a une influence sur les règles de fond à appliquer, en ce sens que l'admission de la compétence administrative de préférence à la compétence judiciaire importerait peu si elle ne devait pas entraîner au fond l'application de règles différentes de celles du Droit civil (5), nous croyons que cette influence se borne là. A l'intérieur de la compétence administrative, chaque juridiction ne juge pas suivant des règles qui lui soient particulières, et le Conseil de Préfecture peut appliquer, en matière de travaux publics, une théorie autre que celle du risque. C'est ce que nous avons constaté en étudiant la jurisprudence (6).

Mais cette faute que la jurisprudence administrative recherche, cette défaillance assez importante qu'elle exige, dans l'exécution du travail, dans la construction ou l'entretien ou le fonctionnement de l'ouvrage public, pour admettre la responsabilité, ce n'est pas autre chose que la faute de service présentant ce caractère spécial d'avoir été

(3) Note sous C. d'Etat, 16 juillet 1914, *Babouet*, D. P. 1920, III, 3.

(4) Note sous C. d'Etat, 22 mai 1930, *Radigois*, D. P. 1930, III, 49.

(5) En ce sens : Aubry et Rau, *op. cit.*, 5^e éd., t. VI, § 447, note 1 bis.

(6) Qui soutiendra que lorsque le Conseil de Préfecture en premier ressort, le Conseil d'Etat en appel, connaissent d'un accident causé par un véhicule du service de l'enlèvement des ordures ménagères (accident de travaux publics) ils appliquent des principes différents de ceux qui gouvernent la responsabilité lorsque l'accident a été causé par une voiture militaire, par exemple ? Or ces principes ne sont pas ceux de la responsabilité pour risque, cf. *infra*, n^{os} 89 et 123, note 1.

commise à l'occasion de travaux publics. Il est possible de le démontrer.

80. — Il faut en effet reconnaître que la notion de service public, si elle n'englobe pas tout le Droit administratif, en est une notion fondamentale. En particulier, elle n'est pas étrangère à la matière des travaux publics et c'est ce que M. R. CAPITANT a très bien montré en 1929 (1).

Il est admis, depuis des arrêts célèbres (2) qu'un travail public n'est pas nécessairement exécuté dans l'intérêt d'un service public, pourvu qu'il soit accompli dans l'intérêt général. Mais cela ne signifie pas du tout qu'un travail public, au sens actif (3) ne constitue pas lui-même un service public.

On peut appeler en effet service public tout service accompli par l'administration ou par une personne agissant pour le compte et sous le contrôle de l'administration, et dans l'intérêt général (3 bis).

Or le travail public est toujours exécuté par l'administration ou par un particulier agissant pour le compte et sous le contrôle de l'administration.

Il peut d'abord être exécuté en régie, de même qu'un service public peut être exploité par l'administration elle-même.

Son exécution peut ensuite être confiée à un entrepreneur ou à un concessionnaire, mais ceux-ci travaillent pour

80. — (1) R. Capitant, *art. préc.*, R. D. P. 1929, p. 507 et suiv.

(2) C. d'Etat, 10 juin 1921, *Com. de Monségur*, précité, 22 juin 1928, *de Sigalas*, S. 1928, III, 113.

(3) Cf. *supra*, n° 6.

(3bis) Nous ne prétendons pas dégager de la jurisprudence administrative la notion abstraite de service public. Mais la définition adoptée (que propose M. R. Capitant dans son article précité) se place seulement au point de vue *formel*. A ce point de vue, elle est assez large pour s'appliquer à tous les services publics, mais n'est pas plus extensive que celle de M. Hauriou.

le compte de l'administration et sont soumis à son contrôle jusqu'à la réception des travaux, comme le sont les concessionnaires de services publics pendant leur exploitation.

Enfin lorsque des simples particuliers exécutent un travail pour le compte et sous le contrôle de l'administration, et dans l'intérêt général, ce travail est un travail public; exemple : les travaux des prestations (4).

Inversement, les travaux exécutés par un particulier pour son compte et sans le contrôle de l'administration, sont des travaux privés (5).

D'autre part le travail public est toujours exécuté dans l'intérêt général et c'est même, depuis l'arrêt *commune de Monségur* son trait caractéristique.

Ainsi, tout travail public réunit les caractères qui font le service public; exécuter un travail public, c'est accomplir un service public, avec la précision que ce service public a toujours pour objet un immeuble (6).

Lorsqu'un accident est causé par un *ouvrage public*, remarquons qu'il ne peut être dû qu'à un vice de construction, ou à un défaut d'entretien, ou à un mauvais fonctionnement de l'ouvrage; or construire, entretenir (7), assurer le fonctionnement ou l'exploitation d'un ouvrage public, c'est encore accomplir un service public.

Lors donc que la jurisprudence recherche si un accident de travaux publics est dû à un vice de construction, à un défaut d'entretien, *elle ne fait pas autre chose que relever le fonctionnement défectueux des services publics spé-*

(4) V. C. d'Etat, 7 août 1909, *Préfet de la Creuse*, précité; 1^{er} juin 1921, *com. de Ferrals-les-Montagnes*, R. p. 532; C. P. Grenoble, 21 janvier 1933, *Cécillon*, D. H. 1933, 216.

(5) C. d'Etat, 20 décembre 1878, *V. de Béziers*, R. p. 1071; T. Confl., 18 juillet 1874, *Langlade*, R. p. 707; T. Confl., 23 mars 1907; *Roumens*, S. 1909. III, 94.

(6) Cf. *supra* n° 7.

(7) C. d'Etat, 18 juin 1920, *Rigault*, R. p. 596.

ciaux qui concernent la construction, l'entretien, l'exploitation... des ouvrages publics, elle applique simplement une théorie de la faute de travaux publics, tout à fait analogue à la théorie de la faute de service (8).

§ 1

Les rapports du système jurisprudentiel de la responsabilité des accidents de travaux publics et de la théorie de la faute de service

81. — Poussé par le souci d'unifier la compétence au profit des Conseils de Préfecture pour des affaires mettant en jeu les mêmes questions, et nécessitant habituellement des expertises sur place, poussé aussi par le désir de désencombrer, en l'absence de toute réforme législative, la juridiction administrative de droit commun, le Conseil d'Etat a donné aux notions de travaux publics et d'accidents de travaux publics le développement que nous avons vu (1). Un des résultats de ces extensions a été de faire juger par les Conseils de Préfecture quantité d'affaires mettant évidemment en jeu le fonctionnement de services publics et dont le Conseil d'Etat aurait dû connaître. L'exploitation, l'entretien d'un ouvrage public sont des services publics, et sont confiés par exemple aux Ponts et Chaussées pour les ports, les canaux et la plupart des routes, aux services départementaux et municipaux de la voirie pour les autres

(8) En ce sens, R. Capitant, *art. précité*; M. J. Appleton fait ressortir la même idée à propos des accidents survenus aux usagers de l'ouvrage public (note sous C. d'Etat, 22 mai et 27 juin 1930, *Radigois* et *Vve Le Pape*, précités).

81. — (1) Cf. *supra*, n^{os} 7 et suiv.; 30 et suiv.

voies publiques. Assurer le service public de l'éclairage, c'est exploiter et entretenir les réseaux, les canalisations souterraines. Assurer la salubrité d'une ville,, c'est construire correctement et maintenir en bon état les égouts, c'est procéder au nettoyage des rues. La distribution de l'eau, l'exploitation des voies ferrées, la mise en œuvre du télégraphe ou du téléphone comportent la construction et l'entretien d'ouvrages publics.

Ainsi lorsqu'un accident est dû à un ouvrage public, il y a en réalité faute du service chargé de l'entretenir ou d'assurer son fonctionnement.

Bien des auteurs s'en étaient aperçus (2) et s'étonnaient de cette répartition anormale des compétences qui faisait juger par les Conseils de Préfecture des litiges dont la connaissance eut dû appartenir au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a cependant maintenu ici, et même augmenté la compétence des Conseils de Préfecture.

En résulte-t-il qu'il ait dans tous ces cas, remplacé l'application de la théorie de la faute de service par celle du risque? Cela a été soutenu (3). Nous croyons qu'il n'en est rien, du moins à l'heure actuelle.

Que la juridiction administrative évite parfois, dans ces espèces, pour maintenir la compétence du Conseil de Préfecture, d'employer l'expression de faute de service, ce

(2) Cf. *supra*, n° 41, note 6; *adde* Appleton, note sous Cass. Civ., 27 novembre 1918, *C^{ie} des Tramways de Nice*, précitée.

(3) M. le Commissaire du Gouvernement Ettori, dans ses remarquables conclusions pour l'affaire *Robin* (v. *supra*, n° 40), déclare que, en étendant la compétence du Conseil de Préfecture, « on passe, du droit commun de la responsabilité de la puissance publique, celui de la faute de service, à l'exception, à la notion de *risque* ».

M. Jèze, dans sa note (R. D. P. 1932, p. 94), écrit : « En décidant que la responsabilité de l'Etat reposait sur l'idée de préjudice spécial et non pas de faute, le Conseil d'Etat a pu attribuer la compétence au Conseil de Préfecture... On remarquera, ajoute l'éminent auteur, que cette solution étend très considérablement la portée de la responsabilité de l'administration à raison du fonctionnement des services publics. »

n'est pas contestable (4). Mais elle ne condamne à réparation que si, en fait, on peut relever une faute de service, et c'est ce que nous avons remarqué à l'examen des arrêts, dont un grand nombre d'ailleurs signalent formellement qu'une faute a été commise.

C'est donc, dans toutes ces hypothèses, la théorie même de la faute de service qui est appliquée.

Lorsque l'accident a sa cause dans la façon dont l'ouvrage public a été conçu ou exécuté, dans l'exécution même du travail tel qu'il est conduit et surveillé, il n'est pas dû à autre chose, ainsi que nous l'avons relevé, qu'au fonctionnement défectueux de ce service public spécial, à objet immobilier, que constitue un travail public. La négligence, l'imprudence dans l'exécution, la construction vicieuse, ne sont que des fautes de service.

82. — Tout accident de travaux publics implique donc le mauvais fonctionnement d'un service public.

Mais ce qu'il y a de particulier, et ce en quoi le système se caractérise bien, c'est que n'importe quel défaut de fonctionnement du service ne suffit pas à entraîner la responsabilité.

De même que la responsabilité générale de la puissance publique n'est engagée que si la faute de service présente une certaine gravité (1), étant entendu que certaines défaillances sont inévitables et doivent être normalement tolé-

(4) V. C. d'Etat, 22 juillet 1931, *D^t des Hautes-Alpes*, R. p. 813. L'arrêt relève que l'accident est dû à la présence d'une pierre dans un tas de sable placé sur un chemin par le service vicinal, que le conducteur de l'automobile n'a commis aucune faute, et condamne. Mais l'abandon au milieu d'un chemin d'un tas de sable, avec ou sans pierre, constitue une faute du service vicinal.

82. — (1) C. d'Etat, 17 juin 1921, *Duplan*, R. p. 594; 31 janvier 1917, *Champagne* R. p. 106; 4 janvier 1918, *Sinaïs*, R. p. 9; 13 mars 1925, *Clef*, S. 1926, III, 36, avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Rivet; 9 mars 1923, *Villesbrunne*, R. p. 234; 23 mars 1924, *Loumi-Daoud*, R. p. 354.

rées, de même en matière de travaux publics, la responsabilité n'est engagée que si le défaut d'entretien, la négligence, le vice d'exécution dépassent véritablement les défaillances admissibles (2).

83. — Les faits susceptibles de constituer une faute du service public peuvent être des faits positifs : le service a fonctionné, mais il a mal fonctionné (1); ils peuvent consister au contraire en des abstentions fautives de l'administration, qui avait l'obligation d'agir, mais ne l'a pas fait (2).

Dans la matière des travaux publics, la responsabilité peut être engagée de façon tout à fait semblable : le travail public a été exécuté, mais mal (3); ou bien au contraire l'accident est dû à l'inexécution d'un travail public, par exemple à un défaut d'entretien (4). Il est des cas où l'administration a le devoir d'exécuter un travail public : par exemple elle doit signaler les hauts-fonds dans les ports et à proximité des ports, construire un parapet le long d'une route qui borde un ravin, etc... et en particulier elle doit entretenir en bon état les ouvrages publics.

Dans les accidents de travaux publics comme dans les autres hypothèses de responsabilité de la puissance publi-

(2) V. *infra*, chap. II, section 2, la faute, n^{os} 107 et suiv.

83. — (1) C. d'Etat, 10 février 1905, *Tomaso Greco*, S. 1905, III, 113, note Hauriou; 27 février 1903, *Olivier et Zimmermann*, S. 1905, III, 17; 17 juin 1904, *Archambault-Perragut*, R. p. 486; 5 février 1909, *Lefébure*, R. p. 141; 3 février 1911, *Anguet*, S. 1912, III, 137, note Hauriou, etc..

(2) C. d'Etat, 23 juin 1916, *Thévenet*, R. p. 244; 23 novembre 1917, *V. de Toulouse*, R. p. 762; 26 janvier 1918, *Lemonnier*, S. 1918-19, III, 41, note Hauriou; 22 juillet 1921, *Viala* R. p. 150; 13 mars 1925, *Clef*, précité, etc...

(3) C. d'Etat, 8 juin 1921, *V. de Bordeaux*, R. p. 551; 9 avril 1927, *V. de Nice*, R. p. 501; 2 juin 1920, *C^{ie} G^{ie} de navigation*, R. p. 547; 10 janvier 1930, *Pt de la Haute-Loire*, R. p. 46, etc.

(4) C. d'Etat, 9 juin 1920, *C^{ie} Parisienne d'éclairage*, R. p. 570; 21 janvier 1925, *com. de Vivario*, R. p. 65; 30 janvier 1929, *V. de Marseille*, Gaz. Pal., 1929, I, 488; 15 février 1929, *Sr Philouze et Dlle Nédellec*, D. H. 1929, p. 192; 5 mai 1933, *Lévy*, D. H. 1933, p. 354, etc.

que, remarquons aussi que la faute de la victime ou d'un tiers peut faire disparaître ou au moins atténuer la responsabilité.

84. — De même que la responsabilité générale de la puissance publique et la compétence administrative trouvent leur limite au cas de faute personnelle d'un fonctionnaire, de même l'administration ne répond pas des accidents survenus à l'occasion de travaux publics et causés seulement par la faute personnelle d'un agent du service, ou de l'entrepreneur qu'elle s'est substitué. Mais ici la coïncidence entre l'étendue de la compétence administrative et le domaine de la responsabilité de la puissance publique n'existe pas, parce que la compétence du Conseil de Préfecture en matière de travaux publics résulte d'un texte, l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, et s'étend, ou du moins devrait s'étendre (1) à tous les cas où un travail public est en jeu, qu'il soit exécuté directement par l'administration ou non. Au cas de concession, on relève une différence du même genre : l'administration en principe ne sera pas responsable (il n'en sera autrement que si l'accident est dû en fait à un ouvrage public que le concessionnaire a reçu d'elle mal construit par exemple); cependant le Conseil de Préfecture aura, ou devrait avoir compétence, en vertu de la loi de pluviôse an VIII, chaque fois que la responsabilité du concessionnaire n'est pas détachable d'un travail ou d'un ouvrage public.

La possibilité du cumul de la responsabilité de l'administration pour faute de service et de la responsabilité du fonctionnaire pour faute personnelle est devenue, depuis des arrêts célèbres (2), l'un des traits essentiels du système de la responsabilité générale de la puissance publique.

84. — (1) Nous avons vu en effet que la Cour de Cassation ne l'admet pas toujours. V. *supra*, nos 44 et suiv.

(2) C. d'Etat, 3 février 1911, *Anguet*, S. 1911, III, 137, note de M. Hauriou; 26 juillet 1918, *Lemonnier*, R. D. P., 1919, p. 41, S. 1918-19, III, 41, conclusions de M. L. Blum et note de M. Hauriou.

Non seulement ce cumul est possible si, à côté de la faute personnelle de l'agent, on découvre une faute distincte du service (3), mais, en dehors de toute faute de service distincte, la responsabilité de l'administration peut être engagée si la faute personnelle n'a été rendue possible que par l'agencement du service, « si le service a conditionné l'accomplissement de la faute ou la production de ses conséquences dommageables vis-à-vis d'un individu déterminé... » (4)

Or, dans la matière des travaux publics, le même cumul est possible.

L'auteur d'une faute personnelle peut être poursuivi devant les tribunaux judiciaires, et cela n'empêche pas la victime d'agir devant le Conseil de Préfecture, soit qu'il y ait une « faute de travaux publics » distincte, soit que la faute personnelle ait seulement été rendue possible par les conditions d'exécution du travail (5).

Ainsi les rapports du système avec celui de la responsabilité pour faute de service sont extrêmement étroits : présence d'une faute, faute d'une certaine gravité, faute *in committendo* ou *in omittendo*, cumul des responsabilités, tous ces éléments se retrouvent dans les deux systèmes, au point qu'on pourrait être tenté d'affirmer qu'ils n'en forment qu'un.

(3) C. d'Etat, 3 février 1911, *Anguet*, précité; 15 mars 1918, *Beau-delet*, R. p. 259; 14 novembre 1919, *époux Lhuillier*, R. p. 819; 13 mars 1925, *Clef*, précité.

(4) Concl. de M. L. Blum, précit.; T. Confl., 6 mai 1918, *Lempereur*, R. p. 419; C. d'Etat, 26 décembre 1926, *Bodson*, S. 1927, III, 105, note de M. Hauriou; 9 novembre 1928, *Rapin*, D. P. 1929, III, 1, note de M. J. Appleton.

(5) T. Confl., 2 mai 1914, *Provost*, R. p. 531; 21 novembre 1928, *Sr Lagarde*, R. p. 1208, D. H. 1929, p. 55.

C. d'Etat, 22 mai 1912, *Vve Augé-Chiquet*, R. p. 600, S. 1916, III, 14; 16 juillet 1914, *Babouet*, R. p. 882, D. P. 1920, III, 3;

Dans l'arrêt récent *Dame Mélinette*, le Tribunal des Conflits a cependant admis la compétence judiciaire; v. *supra*, n° 56.

Sur le cumul des responsabilités, v. *infra*, chap. III, n°s 128 et suiv.

Il importe cependant de signaler certains points par lesquels le régime des accidents de travaux publics se distingue. Mais nous verrons que cette originalité, qui tient à la nature particulière du service public mis en jeu, n'isole en rien notre question du reste de la matière de la responsabilité.

§ 2

Caractères particuliers de la responsabilité des accidents de travaux publics

85. — Il est d'abord un point certain : la faute qui engage la responsabilité des accidents de travaux publics est spéciale à la matière. La diligence moyenne exigée dans l'exécution du travail ou dans l'entretien de l'ouvrage n'est pas forcément celle qu'exige des autres services publics le Conseil d'Etat.

Mais il n'y a là qu'une application de l'idée capitale et bien connue que la juridiction administrative apprécie le fonctionnement défectueux du service *in concreto* (1), eu égard aux circonstances, aux moyens du service et aux besoins qu'il doit satisfaire, et aussi à la nature du service (2), application en somme de la formule de l'arrêt *Blanco* : « La responsabilité... *varie* avec les besoins du service... »

86. — Un second point est à noter. Pour que le Conseil d'Etat condamne l'administration pour faute de service, il faut que le demandeur ait prouvé, ou que l'ins-

85. — (1) V. Duez, *op. cit.*, p. 14 et suiv., et *infra*, chap. II, section 2.

(2) J. Appleton, note sous C. d'Etat, 26 juillet 1914, *Babouet*, D. P. 1920, III, 1.

truction ait révélé : 1° que le fonctionnement du service a été défectueux, 2° que la faute du service présente une gravité anormale (1). Lorsque le dommage subi par un particulier revêt, comme dans notre matière, le caractère d'un accident, le fonctionnement défectueux du service public est par là-même souvent établi. Un service public qui cause des accidents fonctionne mal.

Il pourra donc se faire que les arrêts du Conseil d'Etat relèvent le fonctionnement défectueux du service, et ce sera extrêmement fréquent (2), mais il n'en sera pas toujours ainsi. Dans des cas nombreux, les circonstances de l'accident feront assez nettement ressortir la faute du service (3) pour qu'il soit inutile de préciser que l'accident est dû à un défaut d'entretien ou à un vice d'exécution : lorsque, après des travaux terminés, un tas de matériaux est abandonné sur la chaussée sans être éclairé le soir, l'entretien de la voie publique n'est pas bien assuré. Souvent alors le Conseil d'Etat se bornera à rechercher si la faute de service, d'ores et déjà établie, est assez importante pour entraîner la responsabilité (4).

Mais il est également possible que la faute de service apparaisse par elle-même assez importante pour que tout examen de sa gravité soit inutile : la responsabilité est alors admise sur la simple constatation de cette faute suffisamment grave (5).

86. — (1) Sur la preuve à fournir, v. *infra*, chap. III, n° 123.

(2) V. *supra*, n° 69.

(3) V. C. d'Etat, 26 janvier 1906, *Hélie*, R. p. 86, 9 juillet 1924, *Prin-Clary*, R. p. 663; 22 juillet 1931, *Dt des Hautes-Alpes*, précité; sur cette question, v. *infra*, n°s 104 et suiv.

(4) C. d'Etat, 25 juillet 1930, *Min. des Travaux Publics*, S. 1932, III, 46.

(5) V. C. d'Etat, 6 juillet 1910, *Faure*, R. p. 557; 22 mai 1912, *V. de Roubaix*, R. p. 599; 19 juin 1912, *Julien Grand*, R. p. 684, etc. (v. *infra*, n° 108).

87. — L'étude des arrêts du Conseil d'Etat permet encore de noter une tendance, à laquelle nous avons déjà fait allusion : éviter l'emploi de l'expression faute de service (1). La haute juridiction administrative étend volontairement la compétence du Conseil de Préfecture à des hypothèses de faute de service; le système de responsabilité reste, malgré le changement de compétence, quasi-délictuel; mais les arrêts se gardent de le dire, et, soucieux de rattacher le litige à l'article 4 de la loi de pluviose an VIII, constatent que l'accident est dû à « l'inexécution d'un travail public » ou à « l'état d'entretien anormal d'un ouvrage public ».

C'est à l'interprète de révéler que le fondement de la responsabilité n'a pas changé, qu'il est toujours constitué par le fonctionnement défectueux d'un service public : service spécial qu'est l'exécution des travaux publics, services chargés de l'entretien, de la mise en œuvre des ouvrages publics.

88. — Mais il est des cas, bien limités d'ailleurs, où la situation de la victime a semblé justifier, aux yeux du Conseil d'Etat, l'abandon du système de la faute de service.

1° Le premier cas est celui où le travail public en lui-même est *dangereux*. L'intérêt général exige cependant son exécution. Toutes les précautions doivent alors être prises pour éviter les accidents; si l'administration a omis de les prendre, le Conseil d'Etat ne manque pas de le relever, et proclame la responsabilité du service public négligent (1).

Si le caractère du travail public est tel que, toutes les précautions d'usage étant prises, son exécution entraîne

87. — (1) C. d'Etat, 12 avril 1930, *Sr et Dme Perret*, R. p. 479; 24 juin 1931, *Régie dépi^{le} des voies ferrées*, R. p. 684; 1^{er} janvier 1933, *Castagnino*, J. C. P. 1933, II, 104.

88. — (1) C. d'Etat, 8 mars 1907, *com. de Félix-Faure*, R. p. 228; 25 juillet 1923, *C^{ie} G^{le} des Eaux*, R. p. 609.

néanmoins des accidents, alors, la juridiction administrative ne déboute pas la victime; la théorie du *risque* trouve ici son application naturelle, et l'indemnité est accordée sur simple constatation du préjudice : « Considérant, dit le Conseil d'Etat, que le fils du sieur Blondeau a été grièvement blessé dans la cour de la maison du sieur B... et à 53 mètres des chantiers de la ville par une pierre projetée par l'explosion d'une mine au cours de travaux de canalisation d'eau exécutée en régie par la Ville de Nantes; que cet accident se rattache à l'exécution d'un travail public, que par suite c'est avec raison que le Conseil de Préfecture s'est déclaré compétent. Que d'autre part ledit accident ne saurait être considérée comme un évènement de force majeure; que par suite la Ville de Nantes n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le Conseil de Préfecture l'a déclarée responsable du préjudice » (2). La formule de l'arrêt n'est plus la formule habituelle; c'est celle des dommages permanents; dans les cas exceptionnels où l'exécution d'un travail public, qui profite à la collectivité, comporte certains risques d'accidents, la collectivité prend ces risques exceptionnels à sa charge.

Cette solution isole-t-elle de la théorie générale de la responsabilité la matière des accidents de travaux publics? Il semble au contraire qu'elle l'en rapproche, car c'est exactement la même solution que le Conseil d'Etat a admise (3) dans les cas, exceptionnels eux aussi, où le fonctionnement d'un service public comportait des dangers spéciaux et des risques anormaux pour les voisins.

89. — 2° La théorie de droit commun de la faute du service est encore abandonnée lorsque l'accident est causé

(2) C. d'Etat, 27 mai 1914, *V. de Nantes*, R. p. 660; dans le même sens, 16 mars 1894, *V. de Roanne*, J. Pal. 1896, III, 51.

(3) C. d'Etat, 28 mars 1919, *Regnault-Desrozières*, R. D. P. 1919, p. 239, D. P. 1920, III, 6, note de M. J. Appleton, S. 1918-19, III, 25, note de M. Hauriou; 26 mars 1920, *C^{ie} P. L. M.*, R. p. 354; 21 mai 1920, *Colas*, R. D. P. 1920, p. 406.

par une *automobile* qui exécute un travail public (enlèvement des ordures ménagères) (1) ou contribue à son exécution (transport de matériaux) (2). Mais dans des cas de ce genre, la théorie générale de la responsabilité de la puissance publique fléchit également; quelle que soit l'automobile qui a causé l'accident, il importe de ne pas imposer à la victime la charge de prouver la faute du conducteur. A la suite de la jurisprudence civile qui admettait une présomption de faute à la charge du gardien d'une chose et notamment d'une automobile (3), le Conseil d'Etat, qui jusqu'alors avait appliqué aux accidents d'automobiles la théorie de la faute de service (4), adopta en 1924 le système de la présomption de faute à la charge du conducteur (5); et c'est exactement le même système, condensé dans la même formule, qu'appliquent les Conseils de Préfecture et le Conseil d'Etat lorsque l'automobile exécute un travail public (6).

Ici encore, nous le voyons, le système de la responsabilité générale de la puissance publique et celui des accidents de travaux publics souffrent la même exception.

90. — 3° Une dernière exception a été apportée par un arrêt du Conseil d'Etat à l'application pure et simple, aux accidents de travaux publics, de la théorie de la faute de service.

89. — (1) V. les arrêts cités *supra*, n° 56, note 3, 3°.

(2) C. d'Etat, 12 juillet 1927, *La Prévoyance*, R. p. 791.

(3) Cas. Civ., 29 juillet 1924, *Bessières*, S. 1924, I, 321, et la note de M. P. Esmein.

(4) C. d'Etat, 22 novembre 1918, *Vve Blampin*, R. p. 1044, 25 juillet 1919, *Guinot*, S. 1922, III, 53.

(5) 22 décembre 1924, *Soc. d'assur. mut. « Les Travailleurs français »*, S. 1926, III, 1, et la note de M. Hauriou.

(6) C. d'Etat, 3 novembre 1926, *Iberti*, R. p. 931; C. P. Seine, 1^{er} février 1927, *Siour*, J. C. P., 1926-27, I, 194; C. d'Etat, 23 mars 1927, *Dme Nicol*, R. p. 384; v. *infra*, n° 123, note 1 bis.

Semblant opposer à la force majeure le cas fortuit pour désigner par ce dernier terme la *cause inconnue*, le Conseil d'Etat, dans un arrêt récent (1), a mis à la charge d'un concessionnaire de service public qui exploitait un ouvrage public, la responsabilité d'un accident dont on n'avait pu déterminer la cause.

Un câble conducteur d'énergie électrique appartenant à la Compagnie du Gaz de Beauvais s'était rompu, et, par son contact avec une ligne téléphonique, avait déterminé un incendie à la recette principale des postes de Beauvais.

On n'avait relevé à la charge de la compagnie aucune faute d'installation ou d'entretien; la rupture du câble avait une cause inconnue.

Le Conseil d'Etat cependant constate que « l'instruction n'a non plus relevé aucun fait étranger à la compagnie ou résultant de la force majeure ayant pu entraîner la rupture du câble », et condamne la Compagnie à réparer les conséquences dommageables de l'incendie, en l'absence de toute faute relevée à sa charge.

Est-ce à dire que la haute juridiction administrative ait entendu soumettre désormais au système du risque tous les accidents causés par les travaux publics? Nous ne le croyons pas, pour les raisons suivantes :

a) L'arrêt consacre la responsabilité d'un concessionnaire de service public à raison d'un ouvrage public qu'il exploite. Or, à cette époque, les tribunaux judiciaires mettent à la charge du « gardien » de la chose qui a causé l'accident, en vertu de leur interprétation spéciale de l'arti-

90. — (1) C. d'Etat, 25 janvier 1929, *Sous-secrétaire d'Etat aux P.T.T. c. Sté du Gaz de Beauvais*, S. 1929, III, 81, avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Latournerie, et la note de M. R. Bonnard, et D. P., 1929, III, 35. C'est bien le cas de protester contre les lenteurs de la justice administrative : l'incendie avait eu lieu le 15 février 1910, et, à la suite de difficultés de procédure, c'est un arrêté du Conseil de Préfecture, en date du 31 mars 1923, qui était frappé d'appel dans cette affaire jugée en 1929.

de 1384, al. 1, du Code civil, la réparation des accidents dus à une cause inconnue. Si la compétence du Conseil de Préfecture s'imposait dans l'espèce, il n'en résultait pas que la responsabilité du concessionnaire dût être appréciée avec plus d'indulgence parce qu'elle avait sa source dans un ouvrage public.

Le Conseil d'Etat a été manifestement préoccupé de donner une solution en harmonie avec les solutions de la jurisprudence civile (2), comme il l'a été en matière d'accidents d'automobiles (3), et sa solution ne nous paraît même s'expliquer que de cette manière. N'oublions pas en effet qu'il s'agit de la responsabilité d'un concessionnaire, c'est-à-dire d'un particulier; et il ne suffit pas de constater que le Conseil d'Etat admet, dans cet arrêt, que les règles de la responsabilité administrative s'appliquent aux dommages causés par un ouvrage public, quel que soit son détenteur, il faudrait encore l'expliquer.

Or, de deux choses l'une : ou bien une disposition du cahier des charges, une disposition réglementaire ont prévu cette responsabilité sans faute du concessionnaire à raison des ouvrages publics qu'il détient, et alors il n'y a pas de question; mais rien de tel n'a été invoqué dans notre espèce.

Ou bien rien n'a été prévu, et alors la responsabilité du concessionnaire dérive des principes généraux. Mais si les principes généraux peuvent commander de mettre à la charge de la *collectivité*, même en l'absence de toute faute, la réparation de préjudices causés à certains membres de

(2) Cette préoccupation apparaît constamment dans les conclusions de M. Latournerie; v. notamment § VI, § IX.

(3) L'analogie apparaît d'ailleurs dans les termes de l'arrêt d'après lesquels il n'a été relevé « *aucun fait étranger à la C^{ie} ou résultant de la force majeure* ». Dans la théorie du risque au contraire, s'il y a préjudice et lien causal, la preuve d'un fait étranger n'a pas pour conséquence l'exonération, mais seulement l'atténuation de la responsabilité.

la collectivité seulement (3 bis), ils n'ont plus le même effet à l'encontre d'un *particulier* : on ne peut plus parler de répartition des charges publiques. Par hypothèse, le risque n'a pas été créé dans l'intérêt du particulier, mais dans l'intérêt général : le concessionnaire n'a donc pas à supporter automatiquement les conséquences dommageables de l'ouvrage public.

Sans doute le concessionnaire retire-t-il un profit de l'exploitation de l'ouvrage public, mais ce profit qui a d'ailleurs sa contre-partie dans les charges que lui impose son contrat, n'est pas différent de celui d'un industriel ordinaire, et ne suffit pas à justifier que sa responsabilité soit fondée sur le risque.

b) L'arrêt admet, *dans l'espèce*, la responsabilité en dehors de toute faute. Il ne proclame pas que dans tous les cas le fondement de la responsabilité des accidents de travaux publics sera le risque.

Sans doute ses termes sont-ils très généraux (4). mais cette généralité correspond à l'idée, qu'on retrouve dans les conclusions du commissaire du Gouvernement, et à laquelle nous ne pouvons souscrire, que « dans la matière des travaux publics, la responsabilité a été, de tout temps, regardée comme indépendante de l'idée de faute » (5).

(3 bis) Même si, comme dans l'espèce, la partie lésée est une personne morale administrative, qui a un patrimoine distinct.

(4) « Considérant... que cette rupture est le résultat d'une cause inconnue; que, dans ces conditions, la C^{ie} du Gaz qui est, même en l'absence de toute faute relevée à sa charge, responsable des dommages résultant de l'existence même ou du fonctionnement des ouvrages publics dont elle est concessionnaire, était tenue de réparer le préjudice causé à l'Etat par l'accident ci-dessus décrit... »

(5) Concl. de M. Latournerie, rapportée au Sirey, § X; cette opinion est contraire à toute la jurisprudence en matière d'accidents (v. *supra*, nos 69 et suiv.), à l'opinion de tous les auteurs cités au n° 65 en ce qui concerne les accidents aux personnes et aux meubles; à l'opinion de MM. Hauriou et Bonnard sur les accidents de travaux publics en général; aux conclusions de M. Rivet pour l'affaire *Grimaud*, 20 mars 1926, R. D. P., 1926, p. 201 (et *infra*, n° 91, note 5).

Cette idée traduit la jurisprudence administrative en matière de dommages permanents, mais non en matière d'accidents (6). Le Conseil d'Etat appliquerait-il inconsciemment aux accidents la théorie de la faute de service? Nous croyons au contraire que la haute juridiction administrative procède très consciemment, mais avec le souci de ne pas faire apparaître ce que peut sembler avoir d'artificiel quant au fond le rattachement de ces affaires à la compétence du Conseil de Préfecture.

Et l'arrêt du 25 janvier 1929 a si peu changé le système à cet égard que, dans les affaires d'accidents de travaux publics qui se sont présentées depuis, le Conseil d'Etat a procédé exactement comme avant, et appliqué la théorie de la faute de service; il l'a fait dans les cas d'accidents aux personnes et aux meubles, et la chose est ici incontestable (7), mais aussi, à notre avis, dans les cas d'accidents aux immeubles (8). Nous citerons notamment l'arrêt *Lévy*, du 5 mai 1933 (9), dont les termes sont particulièrement formels.

91. — Ainsi le Conseil d'Etat a appliqué, dans l'arrêt *Sous-secrétaire d'Etat aux P. T. T.*, la théorie du risque, et cependant il continue d'appliquer, dans les cas normaux, la théorie de la faute de service.

De même dans le domaine de la responsabilité générale de la puissance publique, il a fait supporter à l'admi-

(6) V. R. Bonnard, note précitée, § I : « ...les accidents, tant aux choses qu'aux personnes, du fait d'un ouvrage public, restaient soumis aux règles générales de la responsabilité administrative : on leur appliquait le principe spécial de la responsabilité pour faute de service. »

(7) V. n° 69 et les arrêts cités; v. J. Appleton, note précitée au *Dalloz* 1930, III, 49; M. Picard, art. précité; Ch. Rousseau, note sous C. d'Etat, 16 mai 1930, *Min. des Travaux Publics*, S. 1930, III, 73.

(8) V. C. d'Etat, 22 mars 1929, *Sté de Commentry-Fourchambault-Decazeville*, R. p. 376; 23 janvier 1930, *Com. d'Espaly-St-Marcel*, R. p. 97.

(9) D. H. 1933, p. 354, et *supra*, n° 70.

nistration, dans des hypothèses exceptionnelles (1), la charge de certains cas fortuits (2); mais le fondement de la responsabilité administrative en droit commun est demeuré la faute de service.

Ainsi se rapprochent encore, par où elles semblaient s'opposer, la théorie générale de la responsabilité et la théorie des accidents de travaux publics.

Et l'application de la théorie du risque à ces hypothèses exceptionnelles n'est elle-même que la conséquence extrême de cette idée trop peu mise en lumière (3) que l'appréciation de la responsabilité du service public varie avec la situation de la victime vis-à-vis de ce service (4). Les usagers du service public sont traités plus sévèrement que les tiers et la responsabilité du service est admise moins facilement à leur égard, parce qu'ils ont fait fonctionner le service et retiré de ce fonctionnement un avantage, en contre-partie du dommage auquel ils s'étaient en quelque sorte exposés.

De même, les tiers par rapport à l'ouvrage public, qui sont les passants, les *voisins*, ne retirent aucune contre-partie de son fonctionnement, sont atteints en pleine passivité; et la faveur plus grande avec laquelle ils seront traités pourra aller, dans des cas exceptionnels, jusqu'à la dispense de toute preuve de faute du service public. Et ceci correspond parfaitement aux idées exprimées par M. RIVET, dans ses remarquables conclusions pour l'affaire *Grimaud* (5) : à l'égard des *tiers*, dit l'éminent commissaire

91. — (1) C. d'Etat, 27 mars 1919, *Regnault-Desrozières*, précité; 26 mars 1920, *C^{ie} P.L.M.*, précité; 21 mai 1920, *Colas*, S. 1914, III, 53; 24 décembre 1926, *Walther*, S. 1927, III, 34.

(2) En ce sens : conclusion précitée de M. Latournerie, § VIII, *in fine*. Dupeyroux, *Faute personnelle et faute du service public*, thèse, Paris, 1922, p. 231; v. *infra*, n^{os} 120 et suiv.

(3) V. cependant Duez, *op. cit.*, p. 29, 4^o; Ch. Rousseau, note précitée.

(4) V. le développement de cette idée dans les conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Rivet pour l'affaire *Grimaud*, précitée.

(5) R. D. P., 1926, p. 261.

du Gouvernement, « l'idée du sacrifice sans contre-partie imposé à l'individu isolé dans l'intérêt de tous, peut amener *le cas échéant* (6), à la reconnaissance d'un droit à indemnité sur la simple justification de l'existence matérielle du dommage subi. » L'arrêt de 1929 est un de ces cas, et ce qui rend notre interprétation encore plus vraisemblable, c'est que le Conseil d'Etat, dans un cas d'accident de personne (où pourtant l'unanimité de la doctrine admet que la théorie de la faute de service est demeurée seule applicable) a obéi aux mêmes préoccupations que dans l'arrêt que nous venons d'étudier : l'accident était dû également au vice de la chose, à la rupture d'un fil téléphonique qui avait blessé un passant; sans employer d'ailleurs la formule de l'arrêt *Sous-secrétaire d'Etat aux P. T. T.*, le Conseil d'Etat donne la même solution et n'exige pas de la victime qu'elle prouve la faute de l'Etat, « considérant... que la rupture du fil téléphonique ne peut être rattachée à un cas de force majeure, qu'elle doit au contraire être rattachée soit à un mauvais entretien, soit à un défaut de solidité... » (7).

Sans doute, en 1913, le Conseil d'Etat avait-il éprouvé le besoin de rattacher l'accident à une faute de service (supposée). Mais depuis, la théorie du risque a gagné, a « poussé des pointes dans diverses directions », selon l'expression de M. Duez; dans des cas exceptionnels, le Conseil d'Etat l'applique ouvertement, et l'arrêt de 1929 est précisément l'un de ces cas exceptionnels (8).

(6) Souligné par nous

(7) C. d'Etat, 11 juin 1913, *Sr Nicolas*, R. p. 653.

Dans une autre hypothèse de cause inconnue, le Conseil d'Etat a au contraire exonéré l'administration en *présumant* que la cause était le fait d'un tiers : 2 juillet 1931, *Sr. Rost*, R. p. 721, ce qui prouve bien qu'il ne consacre pas la théorie du risque.

(8) Les conclusions de M. Latournerie nous semblent à cet égard significatives lorsqu'il déclare (concl. précit., § IX) : « ...Peu importe d'ailleurs la voie par laquelle on arrive à cette solution d'équité, si l'auteur du dommage répond, en tous les cas, des méfaits encore

§ 3

**Les raisons et les avantages du système
de la responsabilité
des accidents de travaux publics**

92. — Ainsi, nous avons pu constater une symétrie parfaite des deux systèmes de responsabilité. En dehors d'hypothèses exceptionnelles où l'équité exige la réparation en dehors de toute faute, le fondement de la responsabilité reste, dans l'un et l'autre cas, la faute de service.

D'où vient alors le désaccord que nous avons relevé dans la doctrine, et que penser du système d'après lequel la responsabilité reposerait sur l'idée de *préjudice spécial*, et non sur l'idée étroite de faute? Il est possible, croyons-nous, de l'expliquer.

Jusqu'à une époque assez récente, il est certain que les auteurs n'ont point distingué la responsabilité des dommages permanents et celle des accidents. La responsabilité « en matière de travaux publics » était étudiée en bloc; il semblait que, si les inconvénients de voisinage pour la propriété étaient réparés en dehors de toute faute, la vie humaine, autrement précieuse, devait bénéficier de la même protection.

inexplicables, de ces forces dangereuses qu'il a déchainées avant de les avoir complètement asservies, et si finalement le cas fortuit ne reste à la charge de la victime du dommage que dans les cas de responsabilité quasi-délictuelle sans aucune présomption de faute, laquelle n'a lieu que quand l'auteur du dommage n'a pas créé de risques exceptionnels. » A notre avis, c'est seulement lorsque ces *risques exceptionnels* ont été créés que le Conseil d'Etat applique la théorie du risque, aussi bien en matière de travaux publics que dans la matière de la responsabilité générale de la puissance publique.

Mais peu à peu, la jurisprudence est devenue plus claire, et l'on doit reconnaître qu'en matière d'accidents, le Conseil d'Etat ne fonde pas la réparation sur la simple existence d'un lien de causalité entre le préjudice et l'ouvrage public.

Seuls soutiennent l'opinion contraire les auteurs qui fondent la responsabilité de la puissance publique toute entière sur l'idée de *préjudice spécial*, causé à un individu (1), idée correspondante à celle de M. Otto Mayer (2), pour qui la responsabilité de l'Etat repose sur l'injustice qui se produirait si l'on imposait à un membre de la communauté un sacrifice spécial, hors de proportions avec les charges que supportent les autres citoyens.

Les difficultés commencent lorsqu'il s'agit de déterminer quand le préjudice sera *spécial*. Il y a plusieurs façons de répondre à cette question.

93. — La plus absolue consiste à dire que le préjudice sera spécial dès que la règle de l'égalité de tous devant les charges publiques sera violée au détriment d'un individu et c'est, en effet, la seule idée qu'évoque vraiment le terme « spécial ».

C'est justifier la réparation de tous les dommages causés par le fonctionnement, normal ou anormal, de la machine administrative.

C'est mettre à la charge de la collectivité l'assurance

92. — (1) Teisseire, *Essai d'une théorie sur le fondement de la responsabilité*, Aix, 1901; Michel, *Rev. crit.*, 1901, p. 592 et suiv.; Teissier, *La responsabilité de la puissance publique* précité, 1906; Tirard, *Responsabilité de la puissance publique*, thèse, Paris, 1906; Michoud, *op. cit.*, t. II; v. Barthélémy, *R. D. P.*, 1907, p. 92 et suiv.; Couzinet, *Responsabilité des Groupements administratifs*, thèse, Toulouse, 1911; G. Jèze, dans ses notes de jurisprudence, notamment : *R. D. P.*, 1924, p. 77; 1926, p. 258; 1932, p. 94.

(2) O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, § 53-54, éd. fr., t. IV, p. 221 et suiv.

de chacun de ses membres contre tous les risques d' « accidents administratifs. »

Cette responsabilité démesurée, qui ne semble d'ailleurs pas souhaitable (1), peut être présentée comme une solution d'avenir (2), mais non comme le reflet de notre droit positif actuel.

94. — Les auteurs qui prétendent expliquer les solutions de la jurisprudence administrative par la théorie du préjudice spécial sont donc obligés d'en préciser, d'en limiter la notion.

Ils disent alors que le préjudice sera spécial lorsqu'il violera au détriment d'un membre de la collectivité la règle de l'égalité de tous devant les charges publiques, et lorsqu'*en outre* il « dépassera par sa nature ou son importance les gênes et les sacrifices courants qu'exige la vie en société et le maintien paisible de cette société » (1); et certains auteurs condensent la formule en un mot : lorsque ce préjudice sera « anormal » (2).

Ainsi la victime d'un dommage sera indemnisée, d'après ces auteurs, lorsqu'elle aura démontré que le préjudice qu'elle subit est spécial, *et* qu'il excède les sacrifices courants qu'exige la vie en société.

Mais ce que n'ont pas aperçu ces auteurs, c'est que la victime d'un accident qui a rapporté cette preuve *a par là même établi la faute de service*, telle que l'entend la jurisprudence administrative.

93. — (1) V. *infra*, n^{os} 97-98.

(2) En ce sens : Michoud, *op. cit.*, t. II, n^o 292, p. 284; Duez, *op. cit.*, p. 59 et suiv.; v. également la note précit., de M. Hauriou sous l'arrêt *Lepreux*; l'éminent auteur a d'ailleurs abandonné dans la suite les idées qu'il y exposait.

94. — (1) Duez, *op. cit.*, p. 61; M. Duez ne présente d'ailleurs la formule énoncée au texte que comme celle vers laquelle tend la jurisprudence.

(2) Jèze, note de jurisprudence, R. D. P., 1926, p. 258.

La responsabilité de la puissance publique pour faute de service est régie en effet par deux idées :

1° La victime doit établir le fonctionnement défectueux du service public,

2° elle doit établir que la défaillance du service est d'une certaine gravité (3).

Or, s'il s'est produit un accident, le fonctionnement défectueux du service public est établi (4).

Reste à montrer que la faute du service présente la gravité suffisante pour entraîner la responsabilité; pour cela le Conseil d'Etat a soin de tenir compte des circonstances de temps et de lieu, car on ne peut demander à l'administration toujours et partout la même diligence; des charges et des moyens du service public, car l'administration ne peut assumer toutes les tâches; de la situation de la victime à l'égard du service public, car l'avantage retiré par l'usager lui permet moins d'exigences; de la nature du service, car le fonctionnement satisfaisant de certains d'entre eux, comme celui de la police, exige que leur action ne soit pas « éternuée » par des recours incessants. Lorsqu'il examine tous ces points, le Conseil d'Etat ne fait pas autre chose que rechercher quand le fonctionnement défectueux du service peut être considéré comme *anormal*, dans un état donné de l'organisation sociale; et, s'il repousse l'action intentée, c'est qu'il lui semble que les *exigences normales de la vie en société* commandent à la victime de supporter sans indemnité le préjudice dont elle se plaignait. La règle de droit ne saurait méconnaître les nécessités de la vie; le droit administratif en est même le produit.

(3) Duez, *op. cit.*, p. 13-14 et suiv.; Dupeyroux, *thèse précit.*, p. 225-226; Jèze, note, R. D. P., 1918, p. 401.

(4) Sauf le cas exceptionnel d'accident dû à une cause inconnue, pour lequel la jurisprudence donne une solution exceptionnelle : v. *supra*, nos 90-91, et *infra*, nos 104 et suiv., 120-121.

Ainsi les partisans de la théorie du *préjudice spécial* ont limité et complété inconsciemment leur doctrine par la théorie de la faute de service dont ils sont les adversaires.

95. — C'est qu'en effet on ne saurait, comme M. MICHOUX est le premier à le faire remarquer, renoncer à toute limite (1). Et les limites qu'il propose, et qui semblent bien être celles que la jurisprudence administrative a adoptées, sont de nature à expliquer le caractère quasi-délictuel de la responsabilité en notre matière.

Quand l'administration ne sort pas de son droit, fait remarquer M. MICHOUX, et cause à un particulier un dommage dont ne souffrent pas les autres membres de la collectivité, le dommage donne lieu à réparation par cela seul qu'il existe. La collectivité prend à sa charge de réparer ces préjudices qui sont la conséquence inévitable, nécessaire, du but d'intérêt général que poursuit l'organisation administrative; on exigera seulement que le préjudice présente certains caractères intrinsèques, étant entendu qu'aucun système de responsabilité, si étendu soit-il, ne peut tout réparer (2).

Si au contraire l'administration, dépassant son droit, soit par un acte illégal, soit par un acte légal, mais injustifié en fait, porte atteinte au droit d'un particulier, il y a encore là une conséquence du fonctionnement de la machine administrative « qu'il importe de mettre à la charge de ceux dans l'intérêt de qui fonctionne le service, c'est-à-dire à la charge de la collectivité. Mais on n'aboutit pas par là à établir une véritable théorie du risque; car le risque dont il s'agit n'est pas le risque de tout accident provenant des services publics, c'est seulement le risque de cet

95. — (1) Michoud et Troabas, *op. cit.*, t. II, n° 294, p. 287.

(2) On exigera notamment que le préjudice soit direct, et porte atteinte à un droit.

accident spécial qui s'appelle une faute administrative, une faute du service public, et qui consiste de la part de l'administration à avoir dépassé son droit, que ce soit volontairement ou par négligence, ou par erreur. Le demandeur devra donc prouver cette faute, et nous croyons qu'il est préférable d'exiger cette preuve. » (3).

Nous citons ce passage de l'éminent auteur, parce qu'en éclairant la notion de faute de service, il éclaire en même temps notre question.

En effet, l'activité de l'administration en général, du service public en particulier, n'est pas libre.

Le service public doit avant tout se conformer aux prescriptions légales et réglementaires.

Mais, à l'intérieur du cadre de la légalité, il est d'abord des règles qui dominent tous les services publics et qui leur sont communes, et celle du fonctionnement continu, régulier, du service, est fondamentale.

L'activité de chaque service public doit en outre s'exercer conformément à des règles qui lui sont spéciales. Chaque service public, pour atteindre son but, jouit de certains droits sans lesquels il serait réduit à l'impuissance, doit satisfaire à certaines obligations qui sont sa raison d'être.

Et l'ensemble de ces règles, qui, pour n'être pas toutes écrites, n'en sont pas moins impératives, constitue, pour un service donné, la « loi » (4) à laquelle il ne saurait manquer sans qu'apparaisse la *faute de service*. Ces manquements, ces défaillances, ce fonctionnement défectueux du service public sont trop fréquents pour que la collectivité n'en prenne pas les conséquences à sa charge.

Mais si, lorsque l'administration, en usant seulement de ses droits, causait aux individus des préjudices, il fallait,

(3) Michoud et Troabas, *op. cit.*, t. II, n° 295, p. 290.

(4) Dupeyroux, *thèse précit.*, p. 217 et suiv.

ou bien ne pas les réparer, ou les réparer sans demander à la victime la preuve d'aucune faute, il n'en est plus de même lorsque c'est en dépassant son droit que l'administration a causé le dommage. Ici, il n'y a pas d'injustice à demander à la victime de l'établir ou du moins de l'alléguer. Le service public est présumé fonctionner normalement (5); s'il a manqué à sa loi, que la victime l'allègue, et l'instruction le recherchera. Peu importera d'ailleurs qu'on ne puisse relever de faute précise à la charge d'aucun des agents du service, car il ne s'agit pas d'établir la responsabilité d'un ou plusieurs individus, mais le manquement à sa loi de cette « organisation de pouvoirs, de compétences et de mœurs » qu'est un service public (6), et c'est en ce sens qu'on a pu parler de « faute objective », car la solution du problème ne dépend que d'éléments objectifs.

Et comme les règles auxquelles le fonctionnement de chaque service public est assujetti lui sont souvent spéciales, dépendent de son but, des besoins du public et des moyens dont le service dispose pour les satisfaire, le juge, pour apprécier s'il y a eu faute du service, doit étudier son fonctionnement *in concreto*.

96. — L'application de ces idées à la matière des travaux publics est rigoureuse.

L'exécution par l'administration de travaux publics comporte obligatoirement la mise à sa disposition des droits qui sont nécessaires pour les mener à bien. Les lois et les règlements en ont prévu un certain nombre, tels le droit d'exproprier, le droit de déposer des matériaux et d'en extraire, et ont prévu aussi l'attribution d'indemnités aux particuliers qui devraient les subir. Le but d'intérêt général poursuivi lui confère encore d'autres droits : ceux qui sont nécessaires pour que ce but puisse être atteint; la puis-

(5) Jèze, note, R. D. P., 1918, p. 401.

(6) Hauriou, *op. cit.*, p. 64.

sance publique trouve une limite dans l'idée de finalité, et si l'administration n'a pas dépassé son droit quand elle a déprécié, par le voisinage d'un ouvrage public, des propriétés riveraines, c'est que l'intérêt général exigeait le sacrifice de ces intérêts privés. Mais la conscience juridique se révolte de voir quelques individus sacrifiés à l'utilité de tous, et, en échange des avantages qu'elle retirera de l'ouvrage public, la collectivité prend à sa charge la réparation de ces préjudices nécessaires.

Mais, hors les cas exceptionnels de travaux dangereux, l'exécution de travaux publics et l'exploitation d'ouvrages publics ne nécessitent nullement que des accidents soient causés, ni aux personnes ni aux choses. L'administration n'a pas le droit de causer des accidents, elle a au contraire le devoir de les éviter dans toute la mesure où ses moyens le lui permettent, car les accidents, nous l'avons vu, sont évitables. S'il en survient, c'est que le service public de l'exécution, ou de l'entretien, ou de la mise en œuvre des ouvrages publics, ne s'est pas conformé aux règles auxquelles son fonctionnement doit se soumettre. On demandera à la victime d'en rapporter la preuve, ou du moins un commencement de preuve (1); si l'accident ne fait pas apparaître évidemment la faute de service, le juge la recherchera; constatera, si elle existe, et si ce n'est pas évident, qu'elle est d'une importance suffisante pour qu'on puisse reprocher au service de ne pas l'avoir évitée, et, s'il le constate, admettra la responsabilité.

Ainsi, l'extraordinaire force d'expansion que recèle en lui le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques, et qui fait son danger, appelait des limites; l'équité devait être soumise à des principes.

Or, ces principes et ces limites, la juridiction administrative les a dégagés et précisés, et cela *dans la matière même des travaux publics*, à laquelle on les avait crus étran-

96. — (1) V. *infra*, n° 123.

gers. Loin de former un chapitre isolé de la responsabilité de la puissance publique, le contentieux des travaux publics est bien plutôt le berceau où elle est née, le milieu où elle s'est développée (2).

Il importait d'examiner les solutions de la jurisprudence en la matière, et de soumettre à l'analyse les notions qu'elles mettent en jeu, pour le faire apparaître.

97. — Les avantages du système sont nombreux. Certains, sur lesquels nous n'insisterons pas, car ils ont été parfaitement exposés (1), sont simplement ceux d'une théorie fondant la responsabilité administrative sur la faute plutôt que sur le risque.

D'un point de vue moins général, l'application aux accidents de travaux publics de la théorie de la faute de service est satisfaisante.

1° En logique. Le droit commun de la responsabilité de la puissance publique reste, dans la matière des travaux publics aussi bien que dans celle des autres services publics, à base de faute. Si, dans certaines hypothèses, des indemnités sont allouées indépendamment de toute faute, l'application de la théorie du risque, pour avoir été admise ici plus tôt qu'ailleurs, reste, ici comme ailleurs, exceptionnelle. Cela est satisfaisant pour l'esprit, parceque, reconnaissons-le, en dehors de cas exceptionnels, l'exécution de travaux publics, le contact des particuliers avec les ouvrages publics, ne présentent pas beaucoup plus de dangers que le fonctionnement ou l'usage d'autres services publics. Il

(2) Il n'est pas jusqu'au système appliqué aux dommages permanents où l'on ne puisse voir l'origine des applications exceptionnelles faites plus tard, dans d'autres domaines, de la théorie du risque; ce rapprochement a été fait par M. Duez, *op. cit.*, p. 57-58, et par M. R. Capitant, art. précité, R. D. P., 1929, p. 545.

97. — (1) Hauriou, notes sous les arrêts *Tomaso Greco*, *Regnault-Desroziers*, précit.; *Précis*, 6^e éd., p. 486, note 1.

suffit d'apprécier de façon adéquate la « faute de travaux publics » pour que l'individu soit assez protégé, et c'est ce que ne manque pas de faire le Conseil d'Etat (2), sans aller jusqu'à le faire bénéficier, du moment qu'un ouvrage public est en jeu, de la dispense de toute preuve.

La théorie des accidents de travaux publiés fondée sur la faute de service s'applique aux immeubles aussi bien qu'aux personnes ou aux choses mobilières. Ainsi est évitée une anomalie choquante. Quand l'administration, détériorant ou dépréciant un immeuble, ne fait qu'user de son droit, il est parfaitement admissible que le propriétaire lésé soit indemnisé sur simple constatation du préjudice subi, et bénéficie de la théorie du risque; l'équité l'exige même : par hypothèse, il n'aurait pu prouver la faute de service, ni même, le plus souvent, l'enrichissement sans cause (3). Mais si l'administration, dépassant son droit, a causé un accident, pourquoi dispenser d'une preuve, qu'il est possible de faire, le propriétaire foncier, et non pas l'individu blessé ou le propriétaire de choses mobilières? Sans doute, la nature immobilière d'un bien l'expose inévitablement à tous les dangers qui peuvent se manifester dans son voisinage, et le droit de propriété doit être respecté. Mais le droit de propriété sur un meuble est aussi respectable, la vie humaine n'est pas moins précieuse, et, si l'on peut dire que l'individu n'a pas le droit, mais seulement la faculté d'user d'un ouvrage public, on ne peut cependant lui dénier le droit de passer à côté d'un travail public en cours d'exécution ou d'un ouvrage public terminé, ce qui l'expose à des accidents. On a accordé et maintenu à la propriété immobilière bien assez d'avantages. Il faut avouer qu'il y aurait quelque chose de choquant à la protéger mieux que la personne humaine contre les risques d'accidents auxquels l'une et l'autre sont exposées par leur

(2) V. *infra*, n^{os} 102 et suiv.

(3) V. *supra*, n^o 77.

nature, et l'inégalité apparaîtrait comme scandaleuse si des immeubles et des personnes avaient à souffrir d'un même accident.

98. — 2° *Au point de vue pratique*, le système adopté par la jurisprudence est également avantageux.

Tout d'abord la victime n'est pas sacrifiée. Sans doute, il ne lui suffira pas d'invoquer un préjudice et de montrer qu'il est dû à l'ouvrage public pour obtenir une indemnité. Elle devra « prouver » la faute du service. Mais outre que cette faute, dans les cas d'accidents, résulte, très généralement des circonstances, le système spécial de la preuve devant la juridiction administrative facilitera singulièrement la tâche de la victime (1) : elle n'aura qu'à *alléguer* le fait auquel elle impute l'accident, et le juge, qui fait lui-même l'instruction du procès, recherchera s'il constitue une faute de service. La cause de l'accident peut être inconnue : mais c'est extrêmement rare, à tel point que nous n'en avons trouvé que deux exemples dans la jurisprudence ; et nous avons vu que le Conseil d'Etat n'a pas hésité alors à admettre, dans ces cas exceptionnels, la responsabilité sans faute.

D'un autre côté, l'intérêt du service public n'est pas non plus négligé, comme il le serait avec la rigide théorie du risque ; non seulement la théorie de la faute de service ménage les deniers publics, mais sa souplesse rare permet au juge de tenir compte, dans toute la mesure où l'équité l'exige, des besoins du service, de ses moyens, et d'étudier son fonctionnement, prétendu défectueux, dans les circonstances de la cause.

Enfin, le système de la jurisprudence présente un dernier avantage pratique : il engage l'administration à éviter les accidents ; si la théorie du risque, en *assurant* la répara-

98. — (1) V. *infra*, n° 123.

tion de tous les préjudices, peut entraîner, dans l'organisation et le fonctionnement des services, un fâcheux état d'esprit d'insouciance, au contraire, la théorie de la faute encourage et engendre le fonctionnement, sinon parfait, du moins normal, des services publics. Il y a là, pour reprendre l'expression de M. HAURIOT, un point de vue de la « moralité administrative » qui n'est pas négligeable.

CHAPITRE II

LES ÉLÉMENTS DE LA RESPONSABILITÉ

99. — Le droit à indemnité de la victime d'un accident de travaux publics a été, nous l'avons vu, rapidement reconnu en principe. Mais la jurisprudence administrative l'a soumis à certaines conditions, auxquelles nous avons déjà fait allusion, et qu'il convient maintenant d'examiner de plus près.

La responsabilité ne sera admise que si trois éléments sont réunis : un préjudice, une faute de service d'une nature particulière, et un lien de causalité entre cette « faute de travaux publics » et le préjudice causé.

100. — La nécessité d'un *préjudice* est la condition primordiale de toute demande d'indemnité.

Mais alors que l'étude du préjudice et des caractères qu'il doit présenter pour que la collectivité en prenne la réparation à sa charge, passe au premier plan dans un système fondé sur l'idée de risque, et notamment lorsqu'il s'agit des dommages permanents causés par les travaux publics, parce qu'en elle réside le seul moyen de borner aux limites exigées par la justice une responsabilité qui pourrait devenir démesurée, il n'en est plus de même lorsque la responsabilité repose sur la faute de service.

Est-ce à dire qu'en notre matière les caractères du préjudice soient indifférents? Nullement.

Mais du fait qu'il résultera d'un accident, le préjudice se présentera presque toujours avec les mêmes caractères de nature à justifier une demande d'indemnité.

Un préjudice ne peut donner lieu à réparation que s'il est *certain*. Or, l'accident de travaux publics aura des conséquences dommageables certaines, blessures ou mort d'homme, détérioration brusque d'un bien mobilier ou immobilier, ou n'en aura pas.

Aucun système de responsabilité ne peut s'étendre à la réparation des dommages indirects. Seul le dommage *direct*, c'est-à-dire celui qui est une suite nécessaire de l'accident, donnera droit à indemnité (1).

Pour donner lieu à réparation, le dommage, dit-on, doit encore être *matériel* (2). L'expression tendrait à faire croire que le Conseil d'Etat refuse de réparer les préjudices qui ne portent pas atteinte à des intérêts pécuniaires, ce qui ne serait pas exact (3).

Le conjoint, les ascendants et descendants d'une personne tuée dans un accident de travaux publics, ont parfaitement le droit de réclamer une indemnité pour le préjudice matériel et moral que cette mort leur cause (4). Mais ce que la jurisprudence administrative a de particulier, c'est qu'elle n'alloue de dommages-intérêts que pour « des éléments de préjudice susceptibles d'être évalués en argent, et pour des atteintes portées à des droits ou à des intérêts susceptibles d'avoir leur sanction » (5); c'est ainsi qu'elle refuse toute indemnité à la concubine (6) au cas de décès de son concubin, à la tante (7) au cas de décès de son

100. — (1) C. P. Seine, 8 juin 1917, *Dutilloy*, Gaz. Pal., 1916-17, 736.

(2) G. Teissier, *op. cit.*, n° 213.

(3) V. C. d'Etat, 20 janvier 1911, *Delpech*, D. P., 1913, III, 4; 12 juillet 1912, *abbé Perpère* D. P. 1916, III, 10; 25 juillet 1919, *Guinot*, D. P. 1920, III, 1; 20 décembre 1912, *V. de Paris*, R. p. 1218.

(4) C. d'Etat, 15 mars 1912, *Vve Steunou*, R. p. 391; 22 mai 1912, *Vve Augé-Chiquet*, R. p. 600; 19 janvier 1921, *Com. de Gourdon*, R. p. 61.

(5) Concl. de M. le Commissaire du Gouvernement Andrieux, pour C. d'Etat, 11 mai 1928, *Dlle Rucheton*, D. P. 1929, III, 6, S. 1928, III, 97, note de M. Hauriou.

(6) C. d'Etat, 11 mai 1928, *Dlle Rucheton*, précité.

(7) C. d'Etat, 12 décembre 1930, *Dlle Richter*, D. P., 1930, III, 71.

neveu, parce que la demanderesse, n'étant pas apte, dans ces cas à réclamer de secours alimentaires, ne justifie d'aucun lien de droit avec la victime.

Il vaut mieux ne pas parler de la condition de matérialité du préjudice, et dire que l'action ne sera admise que si le préjudice porte atteinte à un *droit*.

A ce point de vue, le Conseil d'Etat est en opposition complète avec le système suivi par la Cour de Cassation, pour qui un trouble matériel ou moral à une situation de fait suffit, pourvu qu'il existe entre le demandeur et la victime un lien, même si ce lien n'est pas juridique. A ce point de vue, évidemment, la victime peut avoir plus d'intérêt à porter son action devant les tribunaux ordinaires, et l'extension donnée par la Cour de Cassation à la notion de « faute personnelle » de l'entrepreneur, justifiant la compétence judiciaire, lui est indirectement profitable (8). Mais la thèse du Conseil d'Etat, si elle est rigoureuse, semble de beaucoup la plus logique (9).

101. — Telles sont les seules conditions (1) que doit présenter le préjudice pour donner droit à réparation.

Celles dont la réunion est exigée pour la reconnaissance du droit à indemnité au cas de dommage permanent n'ont plus ici de signification : nous sommes dans le domaine de la faute de service.

Notamment, la condition de *permanence*, c'est-à-dire de durée appréciable, existera toujours, et les atteintes

(8) Paris, 12 janvier 1932, *Chouard*, Gaz. Pal. 1932, I, 616; La Cour de Paris, jugeant qu'il y avait eu faute personnelle de l'entrepreneur, entraînant la compétence judiciaire, à ne pas éclairer son chantier, a accordé à la concubine une indemnité que le Conseil d'Etat eût refusée.

(9) V. L. Josserand, *L'avènement du concubinat*, D. H. 1932, Chron., p. 45; Désiry, *Les conséquences juridiques du concubinage*, Rev. crit., 1932, p. 504 et suiv.

101. — (1) Il faut évidemment que le préjudice n'ait pas déjà été réparé. V. *infra*, nos 123, 128.

résultant des accidents de travaux publics seront même définitives.

Le dommage permanent, pour être réparé, doit *excéder les inconvénients habituels du voisinage*; la question des obligations de voisinage, qui concerne l'usage du droit de propriété dans ses rapports avec les propriétés voisines, est évidemment tout à fait étrangère à la matière des accidents aux personnes ou aux meubles; elle est aussi étrangère, à notre sens, à la matière des accidents en général (2), mais de toute façon l'accident n'est jamais de ces gênes que le voisinage des fonds commande de tolérer. Cette autre condition n'a donc pas non plus sa raison d'être ici.

C'est une condition analogue à celle-là, mais bien différente au fond si on l'analyse, qui a été reprise par les partisans de la théorie du préjudice spécial (3), lorsqu'ils disent que le droit à indemnité existe dès que le préjudice spécial, est en outre *anormal*, dès qu'il excède ce que les exigences de la vie en société commandent de tolérer. Mais, s'il existe une notion juridique de l'inconvénient de voisinage (4), il n'en est pas de « l'inconvénient normal de la vie en société ». Il est impossible de déterminer le degré de tolérance que l'on doit avoir à l'égard du fonctionnement des services publics, sans examiner *in concreto* si le préjudice en soi était évitable, mais aussi comment à fonctionné le service public en question, si son organisation et ses besoins permettaient d'exiger davantage de lui; et si on l'a établi, on a par là-même établi que l'accident est dû à une faute du service.

Ainsi la théorie du préjudice spécial et anormal paraît entièrement objective et très particulière, parce qu'il semble qu'on s'attache seulement aux caractères intrinsèques du

(2) V. *supra*, n° 16.

(3) V. *supra*, n° 94.

(4) V. en ce qui concerne le *bruit*, les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Ettori, pour C. d'Etat, 26 décembre, 1930, *Syndicat d'initiative de Tourette-Levens*, R. D. P., 1931, p. 334.

préjudice pour admettre ou repousser l'action de la victime; mais, pour nous, l'anormalité n'est pas, en réalité, un caractère intrinsèque du préjudice; elle met en jeu la question du *fonctionnement normal du service*, donc la théorie de la faute de service (5).

C'est l'application de cette théorie à la matière spéciale des travaux publics que nous examinerons dans une PREMIÈRE SECTION, et nous consacrerons une DEUXIÈME SECTION à l'étude du lien de causalité qui doit exister entre le fonctionnement défectueux du service public et le préjudice causé par l'accident.

SECTION I

LA FAUTE DU SERVICE PUBLIC EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS

102. — La deuxième condition du droit à indemnité est le fonctionnement défectueux du service public.

Nous n'examinerons pas le cas où l'accident est dû en réalité à la faute personnelle d'un agent de ce service, car il perd alors son caractère administratif pour n'être plus que la conséquence de la faute d'un particulier ordinaire,

(5) Dans une note au Sirey (sous C. d'Etat, 16 mai 1930, *Min. des Travaux Publics*, S. 1930, III, 73), M. Ch. Rousseau, partisan de la théorie du préjudice *anormal*, le met lui-même en évidence. Un arbre planté au bord d'une route est tombé sur une automobile. « La victime qui ne peut prouver l'existence d'un fait *anormal* (c'est-à-dire particulier, exceptionnel) n'a pas droit à l'indemnité ». M. Rousseau fait ensuite remarquer que la situation sera anormale « si l'accident est dû à une *insuffisance d'entretien* ayant un caractère anormal nettement caractérisé », c'est-à-dire s'il y a faute de service. Dans le même sens : Ch. Rousseau, *Le régime juridique de la circulation*, R. D. P., 1932, p. 399 et suiv.

dont l'article 1382 du Code Civil impose la réparation, et dont les principes généraux attribuent la connaissance aux tribunaux judiciaires.

En dehors de ce cas, différentes situations pourront se présenter suivant que le service public de l'exécution, ou de l'exploitation, ou de l'entretien de l'ouvrage public, sera ou non aux mains de l'administration; et l'attribution de la charge définitive de la réparation variera dans chaque situation (1).

Mais l'*appréciation* même de la faute commise sera toujours réalisée de la même façon, quel que soit le mode d'exploitation du service. Au cas d'entreprise, la responsabilité de l'administration pourra le plus souvent être mise en jeu, comme si l'exécution était faite en régie, car les travaux seront toujours exécutés sous la direction ou au moins sous le contrôle de l'administration; mais la responsabilité de l'entrepreneur lui-même, et, au cas de concession, celle du concessionnaire (dont l'administration ne peut ni ne veut garantir tous les actes), seront appréciées exactement à la même mesure que celle de l'administration.

Du moment où, l'ouvrage public étant en cause, la compétence appartient au juge administratif, celui-ci ne s'attachera pas, sous prétexte qu'il s'agit d'un particulier, à appliquer les articles 1382 et suivants du Code Civil; il ne recherchera pas la faute aquilienne; il examinera s'il y a eu manquement aux règles qui forment la loi du service, qui sont les mêmes quel que soit son mode d'exploitation, et qui, au cas d'entreprise ou de concession, figurent souvent aux documents du contrat. L'entretien de la chaussée par les services municipaux et l'entretien des rails de tramways qui s'y trouvent par le concessionnaire de

102. — (1) Sur la distinction de l'*obligation* et de la *contribution* en cette matière, v. *infra*, n^{os} 126 et suiv.

transport ne seront pas appréciés différemment (2); la responsabilité à raison de la rupture d'un fil téléphonique ou de la rupture d'un conducteur d'énergie électrique, sera soumise aux mêmes règles; si la charge de la réparation grève en définitive des patrimoines différents, la responsabilité à l'égard de la victime de l'accident sera bien appréciée de la même façon.

Ayant ainsi noté que le système de la responsabilité de la puissance publique pour faute de service ne s'applique que si c'est l'administration qui est poursuivie, nous étudierons la faute en matière d'accident de travaux publics sans distinguer plus que le Conseil d'Etat entre les divers modes d'exploitation du service public (3).

103. — Un premier point doit être immédiatement posé : nous sommes en présence d'une théorie de droit public, développement, dans la matière des travaux publics, du système administratif de la responsabilité pour faute du service.

Qu'à l'origine, la juridiction administrative, ayant à édifier un système de responsabilité, ait été quelquefois attirée par les textes du Code civil qui semblaient s'appliquer à la matière, c'est ce qui ressort de certains arrêts (1); mais rapidement leur insuffisance est apparue (2), et « les

(2) V. C. d'Etat, 2 mars 1928, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 310 (responsabilité de l'Etat) et 16 décembre 1931, *Llobès*, R. p. 1123 (Responsabilité du concessionnaire).

(3) Nous n'envisageons la faute, dans cette section, qu'en tant qu'*élément de la responsabilité*; sur son rôle quant à l'étendue et à la répartition de la responsabilité v. *infra*, chap. III, l'action.

103. — (1) V. C. d'Etat, 9 août 1893, *St-Eustache*, R. p. 700; le Conseil l'Etat déclare la ville responsable de la chute d'une pierre d'une église mal entretenue sur un individu, considérant « qu'en principe le propriétaire d'un bâtiment est responsable du dommage causé par son défaut d'entretien... » C'est le rappel de l'art. 1386.

(2) V. Rouast, *op. cit.*, n^{os} 70 et suiv.; Duez, *op. cit.*, p. 41.

principes qui sont établis dans le Code Civil pour les rapports de particulier à particulier » ont été complètement écartés.

Si les arrêts du Conseil d'Etat relèvent parfois la « négligence », « l'imprudence », le « défaut de précautions » de l'administration ou de ses agents, l'emploi de ces termes ne doit pas non plus faire croire à la recherche d'une faute subjective pour fonder la responsabilité (3). Sans doute il se peut qu'on relève, à la charge d'agents du service public certains faits précis qui en eux-mêmes ne diffèrent pas de délits ou quasi-délits (4). Mais, le plus souvent, il en sera autrement (5), et dans tous les cas la responsabilité reposera non pas sur la faute de tel ou tel individu, mais sur l'aménagement, l'organisation, le fonctionnement défectueux du service public en général (6); peut-être le fait précis d'un agent fera-t-il précisément apparaître ou constituera-t-il ce mauvais agencement, ce fonctionnement défectueux du service (7); peu importe : la responsabilité ne sera pas nécessairement liée à la faute d'un agent déterminé.

C'est exactement le système qui est admis dans la responsabilité des services publics en général (8).

Ceci posé, l'élément quasi-délictuel de la responsabilité comprend deux points : la victime devra prouver (9) :

(3) M. Rouast dit pourtant (*op. cit.*, n° 19, p. 34) qui, pour que l'administration soit responsable des dommages aux personnes, « il faut qu'il y ait faute de sa part, *faute de droit privé* », mais c'est certainement une erreur, et M. Rouast l'abandonne lui-même dans la suite de l'ouvrage (nos 52, 70 et suiv.).

(4) C. d'Etat, 11 décembre 1918, *com. de Sauvagny*, R. p. 1123.

(5) C. d'Etat, 1^{er} août 1914, *Malleville*, R. p. 1009; 30 octobre 1925, *Dme Bigon*, R. p. 837; 4 janvier 1928, *Liévin*, Gaz. Pal., 1928, I, 286.

(6) C. d'Etat, 10 janvier 1930, *Pt Haute-Loire*, R. p. 46.

(7) C. d'Etat, 26 juillet 1929, *com. de Chailly-en-Bière*, D. P., 1930, III, 1.

(8) C. d'Etat, 3 février 1911, *Anguet*, S. 1911, III, 137; 24 mai 1912, *Bathiat*, R. p. 618; 2 juillet 1920, *Bascoul*, R. p. 659.

(9) V. *infra*, n° 123.

1° que le service a mal fonctionné; 2° que le fonctionnement défectueux du service était d'une certaine gravité.

§ 1

Le fonctionnement défectueux du service

104. — La victime devra prouver que le service public a mal fonctionné, et cette preuve elle-même est double. Il faudra établir 1° que le service avait l'obligation de se comporter d'une certaine manière; 2° qu'il a manqué à cette obligation.

1° La victime devra établir que le service public avait l'obligation d'agir d'une certaine façon : en droit public du moins, la faute n'est que le manquement à une obligation préexistante.

La victime allèguera par exemple que telle rue eût dû être remise en état, ou éclairée, ou mieux éclairée; que tel chantier eût dû être signalé la nuit; que les dégradations de tel bâtiment, de tel arbre, eussent dû provoquer des réparations; que tel canal, tel port, eût dû être dragué, que les obstacles qui s'y trouvent eussent dû être balisés; ou bien que tel ouvrage était d'une solidité insuffisante.

Comment saura-t-on dans chaque cas si l'obligation alléguée existait à la charge du service?

Certaines de ces obligations sont minutieusement détaillées, lorsqu'il y a eu marché ou concession, par les documents du contrat. Les cahiers des clauses et conditions générales, les cahiers des charges contiennent quantité de clauses qui n'ont pas d'autre but que d'assurer la sécurité du public en général, des usagers en particuliers (1). Parfois l'obligation d'assurer le bon entretien d'un ouvrage

104. — (1) Ces clauses, stipulées dans l'intérêt du public, ont un caractère réglementaire. V. Jèze, *Théorie Générale des contrats de*

public constitue l'un des objets du contrat (2), et la violation de ses obligations contractuelles constituera l'entrepreneur ou le concessionnaire en faute à l'égard de la victime (3).

D'autres obligations peuvent résulter des règlements de police — car l'exécution des travaux publics est évidemment assujettie à la légalité — par exemple l'obligation d'éclairer les matériaux abandonnés la nuit sur la voie publique (4).

Mais les contrats et la loi ne peuvent tout prévoir : ils sont complétés par ces obligations non-écrites, mais impératives, qui résultent des usages et des nécessités de la vie, qui constituent avec eux la loi du service, qui varient suivant le travail entrepris, et dont le Conseil d'Etat constate la violation à l'occasion de chaque espèce (5). Il y a, dans chaque cas, des précautions qui doivent être prises. Parfois une circulaire ministérielle les a prescrites, mais le plus souvent on ne peut les énumérer. Aucun critérium précis n'est même donné à ce sujet par la juridiction administrative. Parfois le service public apparaîtra comme ayant mal fonctionné : les plans adoptés étaient defectueux, il y a eu vice de construction, négligence dans l'exploitation;

l'Administration, R. D. P., 1930, p. 445. Sur la violation de ces dispositions réglementaires, v. C. d'Etat, 22 mai 1908, *C^{ie} du Gaz de Lyon*, R. p. 565; 14 janvier 1910, *C^{ie} des Tram. électr. d'Angers*, R. p. 31; 28 février 1912, *Sté des Chemins de fer de la Somme*, R. p. 290; 19 mars 1919, *Sté française de construction nouvelles*, R. p. 277.

(2) V. C. d'Etat, 28 décembre 1900, *C^{ie} G^{ie} française de Tramways*, R. p. 867; 10 janvier 1923, *C^{ie} G^{ie} des Eaux*, R. p. 20.

(3) Sans doute la victime n'était-elle pas partie au contrat, mais ici c'est tout le contrat qui est passé dans l'intérêt du public puisque par lui l'administration se décharge de son obligation d'entretien.

(4) L'art. 471, § 4, du Code pénal, punit d'amende « ceux qui en contravention aux lois et règlements, auront négligé d'éclairer les matériaux par eux entreposés, ou les excavations par eux faites dans les rues et places. »

(5) Cette idée est développée dans les remarquables conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Cahen-Salvador, pour C. d'Etat, 11 avril 1924, *Chapuis*, Gaz. Pal. 1924, II, 363.

parfois c'est le défaut de fonctionnement, l'abstention, qui constituera la faute du service : un ouvrage public nécessaire n'a pas été construit, il y a défaut d'entretien. Lorsqu'un accident s'est produit, les circonstances révèlent l'obligation préexistante qui a été violée; mais cette obligation n'est jamais que l'application aux circonstances de l'espèce, d'une obligation générale, imposée par toute la jurisprudence administrative, de maintenir la sécurité des particuliers et de leurs biens.

105. — C'est une charge primordiale et irréductible de l'administration que celle *d'assurer la sécurité* des membres de la collectivité et de leurs biens.

Les pouvoirs exorbitants dont elle dispose, et qu'elle confère à ceux qu'elle se substitue, pour l'exécution des travaux publics, ne sont pas sans limites, et notamment ne vont pas jusqu'à lui permettre de *porter atteinte à cette sécurité*, ni d'en négliger l'intérêt lorsque l'ouvrage est construit. Commandés par l'intérêt général, ces pouvoirs sont aussi limités par lui. Le droit du propriétaire d'un immeuble peut être atteint par l'expropriation, lorsque l'intérêt général l'exige; la sécurité du propriétaire dans son immeuble ne doit pas être atteinte, parce que l'intérêt général ne l'exige jamais, et que même il impose le respect de cette sécurité.

Sans qu'on puisse citer aucun arrêt de principe proclamant cette idée du respect et du maintien nécessaires de la sécurité publique, on doit reconnaître qu'elle est à la fois l'idée inspiratrice et le résumé de toute la jurisprudence du Conseil d'Etat sur les accidents de travaux publics, et on relève certaines décisions qui en ont fait une application particulièrement explicite : « Considérant, dit le Conseil d'Etat en 1907, que, dans le cas où il serait établi *que l'intérêt de la sécurité publique exigeait* la construction d'un ouvrage destiné à garantir la sûreté de la circulation sur le chemin vicinal n° 30... *le défaut d'exécution de cet*

ouvrage serait de nature à engager la responsabilité de l'administration... » (1). « Considérant, dit encore le Conseil d'Etat en 1914, que l'accident (dont a été victime le sieur M.) est dû à l'absence, le long dudit fossé, d'un garde-corps dont *l'intérêt de la sécurité publique exigeait sur ce point l'établissement... »* (2).

« Considérant, dit le Conseil d'Etat en 1933, que la chute faite par le sieur Bertotto alors qu'il descendait la rue Raimondino, à Marseille, est due à un aménagement défectueux de cette voie publique et de ses dépendances, dont *l'intérêt de la sécurité publique* exigeait la disparition immédiate... » (3)

A la base des arrêts du Conseil d'Etat, sinon dans leurs termes, il y a toujours la même idée : l'exécution d'un travail public est parfois commandée par la nécessité du maintien de la sécurité publique; elle ne se conçoit que dans le respect de cette sécurité. Or l'accident est évitable par sa nature (4). Il restera à savoir si l'on pourra toujours reprocher à l'administration, dont les moyens ne sont pas illimités, de ne pas l'avoir évité : le Conseil d'Etat le recherchera (5).

2° La victime ayant établi que le service public devait satisfaire à certaine obligation de sécurité, il lui restera à montrer qu'il y a failli, mais cela résultera clairement du fait qu'il est survenu un accident.

105. — (1) C. d'Etat, 13 mai 1907, *Dép^t de la Dordogne*, R. p. 438. V. comme appliquant la même idée dans une formule analogue; 1^{er} février 1911, *Province de Giadinh*, R. p. 118; 8 décembre 1911, *Martin*, R. p. 1173; 24 avril 1912, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 485; 6 mai 1914, *Pagès*, R. p. 539.

(2) C. d'Etat, 1^{er} août 1914, *Malleville*, R. p. 1009.

(3) C. d'Etat, 22 juillet 1933, *V. de Marseille*, J. C. P., 1933, II, 153.

(4) V. *supra*, n^{os} 73 et suiv. Le Conseil d'Etat le constate impérativement dans certains arrêts : v. notamment : 20 mai 1904, *Perrimond*, R. p. 422 (en dehors des travaux publics); 11 juin 1913, *Sr Nicolas*, R. p. 653.

(5) V. *infra*, n^{os} 107 et suiv.

106. — Une observation s'impose. Si la responsabilité en notre matière n'est que la sanction d'une obligation générale de respecter la sécurité du public et si l'accident fait évidemment apparaître la violation de cette obligation, notre théorie n'aboutit-elle pas, purement et simplement, à renverser *en fait* la charge de la preuve, comme le Conseil d'Etat l'a renversée *en droit* dans la matière spéciale des accidents d'automobiles? (1). Cela a été soutenu, et M. TIRARD, dans son étude sur le fondement de la responsabilité de la puissance publique, écrit (2) . « ...Lorsqu'au contraire le dommage résulte d'un fait matériel, d'un accident, la preuve du fonctionnement à faux résulte du fait même de l'accident; il y a toujours, dans ce cas, et quelle que soit la solution adoptée, une présomption de faute à la charge de l'administration, qui ne peut la combattre qu'en établissant la faute personnelle de l'agent, de la victime, d'un tiers, ou la force majeure. »

Nous croyons qu'il n'en est pas tout à fait ainsi, et voici pourquoi.

D'abord, la victime reste toujours tenue d'établir qu'il y a un lien de causalité entre l'accident et l'ouvrage public : or, l'accident ne se produisant pas tout seul, elle établira, ou du moins alléguera, le plus souvent, par là même, le défaut d'entretien, la négligence, etc...

Mais surtout, l'obligation qu'a l'administration de maintenir et de respecter la sécurité publique, et, par conséquent d'éviter les accidents, *n'est nullement absolue*. Elle est variable, elle dépend de nombreux facteurs, tels que le temps, le lieu de l'accident, la nature du service, ses charges et ses moyens, etc... Du seul fait qu'un acci-

106. — (1) C. d'Etat, 22 décembre 1924, *Sté d'assur. mutuelles « Les Travailleurs français »*, D. P., 1925, III, 9, et la note de M. Appleton, S. 1926, III, 1, et la note de M. Hauriou. Sur les accidents d'automobiles, qui peuvent se produire en matière de travaux publics, mais ne se distinguent que quant à la preuve, v. *infra*, n° 123.

(2) Tirard, *thèse*, Paris, 1906, p. 212.

dent s'est produit, le fonctionnement défectueux du service public est présumé, si la victime a prouvé qu'il y a un lien de causalité entre l'accident et l'activité (ou l'inaction) de ce service; mais ce que M. TIRARD ne dit pas, c'est que *la faute du service public n'est pas par là même établie*; tout fonctionnement défectueux ne constitue pas une faute du service, car l'infailibilité, étrangère à l'activité des individus, n'est pas davantage du domaine de l'activité des services publics; et la responsabilité n'est admise que si la défaillance alléguée — et établie, au cas d'accident — présente un caractère anormal, est d'une certaine gravité, ce qui reste à établir. Sans doute, la gravité de la défaillance apparaîtra-t-elle parfois avec évidence (3), mais il n'y aura jamais là que certaines facilités de preuve dont bénéficiera en fait la victime, et non une présomption de responsabilité (4). Si en effet cette présomption, que M. TIRARD a cru apercevoir, existait, la responsabilité ne serait écartée, au cas d'accident, que dans les hypothèses où la faute personnelle de l'agent, de la victime, d'un tiers, ou la force majeure sont établies. Or, nous allons voir qu'il n'en est pas ainsi.

La faute de service reste composée de deux éléments, que l'analyse peut dissocier, mais qui en fait sont connexes (car les manquements à des obligations qui sont variables ne peuvent être reconnus que si l'étendue de l'obligation à respecter a été déterminée) et dont le juge exige toujours la réunion.

(3) V. C. d'Etat, 15 février 1929, *Sr. Philouze et Mlle Nédellec*, D. H., 1929, 192.

(4) V. *infra*, n° 123

§ II

**Le fonctionnement anormalement défectueux
du service**

107. — Il n'y a faute de service génératrice de responsabilité que si le manquement du service à ses obligations apparaît comme étant d'une certaine gravité (1).

Les organes par lesquels agit le service public sont faillibles : on ne peut tout lui demander, mais seulement une diligence normale. Pour reprendre des expressions que nous avons déjà citées, « il y a un certain degré de tolérance » ; « il est des gênes et des sacrifices courants qu'exige la vie en société et le maintien paisible de cette société ».

Ces gênes et ces sacrifices courants, il n'en existe pas de définition générale et abstraite, et on ne pourrait les préciser sans arbitraire. Force est de reconnaître au juge un large pouvoir de fait pour apprécier *in concreto* si le service public s'est ou non comporté, dans tel cas précis, avec la diligence que l'administré pouvait, dans l'espèce, exiger de lui. C'est là, on peut le dire, *l'élément essentiel*, irréductible de la faute de service, et on ne l'a pas assez mis en lumière.

Souvent en effet, le fonctionnement défectueux du service est évident; il n'est pas contesté qu'une organisation administrative parfaite ne l'eût pas comporté; mais ceci ne suffit pas; s'il apparaît que la tâche du service est particulièrement lourde (2), que ses moyens d'action sont

107. — (1) Hauriou, *op. cit.*, p. 528; Appleton, *op. cit.*, p. 437 et suiv.; Dupeyrox, *thèse Duez, op. cit.*, p. 14, 22 et suiv.

(2) *Police* : v. concl. de M. le Commissaire du Gouvernement Rivet, pour C. d'Etat, 13 mars 1925, *Clef*, S. 1926, III, 36; *Incendie* : C. d'Etat, 2 août 1918, *Touroumire*, R. p. 805; 30 mai 1924, *Sté d'assur. mut. contre l'incendie*, R. p. 526.

limités (3), ou que les circonstances commandent à la victime une plus grande indulgence, le Conseil d'Etat repousse l'action en responsabilité : il n'y a pas faute du service, parce que les obligations de l'administration, qui ne sont pas uniformes, étaient, dans l'espèce, moins lourdes, et que l'individu n'était pas en droit d'en attendre davantage.

C'est cet élément qui rend impossible toute définition générale et abstraite de la faute de service, et qui fait toute la souplesse et l'intérêt pratique du système quasi-délictuel de responsabilité de la puissance publique.

C'est cet élément qui fait le caractère « objectif » de la faute de service.

C'est cet élément que les partisans de la théorie du préjudice spécial incorporent à leur système en le qualifiant de « caractère anormal » du préjudice : car la recherche des « préjudices qu'on doit normalement tolérer » dans le fonctionnement des services publics, c'est exactement la recherche des défaillances que les services publics doivent normalement éviter.

108. — Dans la matière des accidents de travaux publics, cet élément passe au premier plan : l'administration, même lorsqu'elle exécute des travaux publics, a l'obligation de respecter et de maintenir la sécurité du public et de ses biens : mais il reste à déterminer l'étendue de cette obligation. Elle est essentiellement variable, puisqu'elle résulte des règles posées par les lois et règlements, par les cahiers des charges des entrepreneurs et concessionnaires, mais aussi des usages du service et des nécessités de la vie, sur lesquelles elle se modèlent (1); et rien ne montre mieux ce caractère que l'expression employée depuis peu

(3) C. d'Etat, 5 janvier 1923, *Gautron*, R. p. 12.

108. — (1) V. les conclusions précitées de M. Cahen-Salvador.

de temps par un très grand nombre d'arrêts : le travail public doit être exécuté, l'ouvrage public doit être entre-tenu « dans des conditions normales, capables d'assurer au public un usage de l'ouvrage conforme à sa destination. » (2).

Le juge du fait appréciera, dans chaque espèce, s'il en est ainsi, si le service a manqué à l'une de ses obligations.

Dans un certain nombre d'hypothèses, l'examen du juge sera réduit, parce que les circonstances de l'accident feront apparaître une faute de service d'une gravité manifestement suffisante, dans la violation d'une obligation qui était évidente.

Par exemple, un ouvrage public doit être construit en tenant compte de l'usage qu'il aura à fournir : si un égout n'assure pas l'écoulement des eaux des pluies qui ne sont pas exceptionnelles (3) c'est qu'il a été mal construit; si les boues et immondices des voies publiques obstruent les bouches d'égout, c'est que le service du nettoyage est nettement insuffisant (4). D'autre part, il est des précautions d'usage qui sont tellement élémentaires qu'elles doivent toujours être prises lors de l'exécution d'un travail public; lorsqu'on les a négligées, le Conseil d'Etat admet toujours la responsabilité si c'est à cette circonstance qu'est dû l'ac-

(2) C. d'Etat, 20 mars 1926, *Grimaud*, R. D. P., 1926, p. 261; C. P. Seine, 18 novembre 1929, *Boyer et Petitpied*, Gaz. Pal., 1929, II, 1001; C. d'Etat, 16 mai 1930, *Min. des Trav. Publics*, S. 1930, III, 73; 27 juin 1930, *Vve Le Pape* S. 1930, III, 93; C. P. Versailles, 11 juillet 1930, *Cal-mels*, D. P. 1930, III, 49; C. d'Etat 25 juillet 1930, 2 espèces, D. P. 1930, III, 51; 24 juin 1931, *Régie dép^{le} des voies ferrées*, R. p. 684; C. P. Seine, 10 juillet 1931, *Nazet*, Gaz. Pal., 1931, II, 749; C. P. Marseille, 26 avril 1932, *Rouvier*, J. C. P. 1932, I, 91; C. d'Etat, 1^{er} janvier 1933, *Castagnino*, J. C. P. 1933, II, 104; 5 mai 1933, *Lévy*, D. H. 1933, 354.

(3) C. d'Etat, 1^{er} juin 1900, *Choulet*, R. p. 410; 14 mars 1902, *com. de Mustapha*, R. p. 204; 23 octobre 1912, 3^e espèce, *V. d'Alger*, R. p. 1000, 17 mars 1913, 1^{re} espèce, *V. d'Alger*, R. p. 365; 6 mai 1925, *C^{ie} P. L. M.*, R. p. 438; 9 avril 1927, *V. de Nice*, R. p. 501; 18 février 1932, *Garettu*, J. C. P., 1932, II, 26.

(4) C. d'Etat, 29 mai 1903, *V. d'Alger*, R. p. 442.

cident (5); c'est ce qu'il fait pour le défaut d'éclairage de matériaux sur les rues et places publiques (6).

Il y a aussi des hypothèses où un examen sommaire des circonstances de l'accident suffit à établir qu'il a bien été dû à une défaillance anormale du service public (7). On relève encore la même brièveté dans les arrêts du Conseil d'Etat qui constatent que l'accident est survenu parce que l'administration ou l'entrepreneur ou le concessionnaire ont manqué à une obligation qui leur était imposée par des dispositions réglementaires ou contractuelles (8). La violation de ces dispositions, prises dans l'intérêt de la sécurité publique, est toujours une faute assez grave pour engager la responsabilité, lorsqu'elle a eu des conséquences dommageables.

(5) C. d'Etat, 16 mars 1900, *P^t des Ardennes*, R. p. 217; 20 juillet 1900, *V. de Sens*, R. p. 495; 8 juillet 1904, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 580; 17 juillet 1908, *Biétron*, R. p. 785; 1^{er} février 1911, *Prov. de Giadinh*, R. p. 118; 24 avril 1912, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 485; 5 juin 1912, *Cayrol-Gaudérique*, R. p. 631; 18 février 1914, *Grouvelle*, R. p. 218; 11 décembre 1918, *com. de Sauvagny*, R. p. 1123; 3 mars 1926, *V. de Pontivy*, La Loi, 21 septembre 1926; 15 février 1929, *Sr. Philouze*, D. H. 1929, 192.

(6) C. d'Etat, 27 mai 1898, *Blot*, R. p. 442; 1^{er} juin 1900, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 413; 26 janvier 1906, *Hélie*, R. p. 86; 22 mai 1912, *V. de Roubaix*, R. p. 599; 23 juillet 1919, *Annequin*, R. p. 669; 19 janvier 1921, *com. de Gourdon*, R. p. 61; 30 octobre 1925, *Dme Bigon*, R. p. 837; 12 avril 1930, *Sr et Dme Perret*, R. p. 479, etc...

(7) C. d'Etat, 15 juin 1894, *Murray*, D. P., 1895, III, 48; 25 juillet 1902, *Min. des Travaux Publics*, S. 1905, III, 70; 20 novembre 1903, *Préfet de la Loire*, R. p. 704; 21 novembre 1907, *Jacquelin*, R. p. 860; 19 mars 1909, *V. de Lyon et C^{ie} du Gaz de Lyon*, R. p. 316; 10 juin 1914, *Cons. Laurent*, R. p. 683; 1^{er} août 1914, *Malleville*, R. p. 1009; 2 juin 1920, *C^{ie} G^{ie} de navigation*, R. p. 547; 6 août 1928, *cons. Debruyne-Dolez*, R. p. 1082.

(8) C. d'Etat, 7 avril 1905, 2 espèces, *Min. du Commerce*, R. p. 355; 15 mars 1912, *Vve Steunou*, R. p. 391; 23 juillet 1913, *Min. des Trav. Publics*, R. p. 892; 7 août 1917, *Privat frères*, R. p. 630; 19 mars 1919, *Sté française de constructions nouvelles*, R. p. 277; 9 juin 1920, *C^{ie} Parisienne d'éclairage...*, R. p. 570; 10 janvier 1923, *C^{ie} G^{ie} des Eaux*, R. p. 20; 26 décembre 1923, *V. de Perpignan*, R. p. 892; 25 juin 1931, *Régie dépi^{le} des voies ferrées...*, R. p. 684.

109. — Mais, dans beaucoup d'autres espèces, les règles à observer pour l'exécution ou l'entretien des ouvrages publics et qui doivent en assurer « un usage conforme à leur destination », ne sont pas si évidentes.

Le juge déterminera quelle était l'étendue de l'obligation du service en tenant compte de tous les éléments de l'accident.

1° Il tiendra compte d'abord *des charges qui pèsent sur le service et des moyens dont celui-ci dispose pour y faire face* (1) : on ne peut exiger de lui la perfection, mais seulement une activité normale, en rapport avec ses moyens d'action.

C'est ainsi qu'il n'est pas excessif d'exiger que la construction d'un ouvrage public soit entourée des précautions courantes que dictent « les règles de l'art » (2); mais on ne peut raisonnablement demander à l'administration de donner aux ouvrages publics une solidité bien plus considérable que celle que comporte leur destination : un bénitier n'est pas fait pour qu'on s'y suspende (3), la grille d'un collège n'est pas construite en vue de supporter le poids de tous les élèves lorsqu'ils s'y accrochent en masse pour acclamer le Préfet qui leur avait accordé un jour de congé (4).

On ne peut reprocher à l'administration de n'avoir pas obvié à la menace de chute d'un arbre, si elle ne se traduisait que par une déchirure interne située à 5 mètres

109. — (1) Le juge devra examiner « à quelles difficultés pouvait se heurter l'administration pour obtenir la disparition des vices signalés; quel était le degré de diffusion des méthodes qui eussent pu assurer un fonctionnement plus parfait, dans quelle mesure la nature de l'ouvrage et le nombre des usagers justifiaient les sacrifices correspondant à l'emploi de ces méthodes » (concl. de M. Rivet pour l'arrêt *Grimaud*, préc.).

(2) C. d'Etat, 18 janvier 1911, *V. de Denain*, R. p. 44; 8 juin 1921, *V. de Bordeaux*, R. p. 551.

(3) C. d'Etat, 10 juin 1921, *com. de Monségur*, S. 1921, III, 49.

(4) C. d'Etat, 11 juillet 1924, *époux Carabelli*, R. p. 681.

du sol (5), mais si au contraire l'arbre offrait des lésions apparentes ou une inclinaison marquée de nature à faire présager sa chute (6), il y a faute à ne pas y avoir remédié.

Lorsque des conducteurs d'énergie électrique, qui se sont brisés vers 23 heures, sont restés toute la nuit pendants le long de la herse qui leur servait de support, l'administration a fait preuve de négligence (7); mais elle ne peut être tenue de faire enlever à tout instant les objets divers qui ont été délaissés sur les routes en dehors de son fait (8).

De même, les dénivellations peu importantes, les dégradations qui résultent de l'usure normale des voies publiques ou des rails, ne peuvent être à tout instant réparées (9); mais quand le défaut d'entretien devient assez important pour être dangereux, il est générateur de responsabilité (10). Si l'administration a laissé dans une rivière les blocs de maçonnerie et les pièces de fer qui y étaient tombés au cours de la démolition d'un bâtiment voisin, elle est coupable de ne pas avoir pris les précautions normales commandées par l'intérêt de la navigation (11), mais sa responsabilité n'est pas engagée si, dans un canal où un bateau a rencontré un obstacle, elle avait en peu de

(5) C. d'Etat, 20 mars 1926, *Grimaud*, R. D. P., 1926, p. 258.

(6) C. d'Etat, 2 mars 1928, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 309; 16 mai 1930, *Min. des Travaux Publics c. Lussagnet*, S. 1930, III, 73; 5 mai 1933, *Lévy*, D. H., 1933, 354.

(7) C. d'Etat, 13 novembre 1918, *C^{ie} d'Assurances La Providence*, R. p. 987.

(8) C. d'Etat, 27 juin 1930, *Vve Le Pape*, S. 1930, III, 93; D. P. 1930, III, 49, note de M. J. Appleton; 2 juillet 1931, *Sr. Rost*, R. p. 721.

(9) C. d'Etat, 22 mars 1922, *Raffineries Say*, R. p. 254; C. P. Seine, 18 novembre 1929, *Boyer et Petitpied*, Gaz. Pal., 1929, II, 1001; C. d'Etat, 22 janvier 1930, *Ménard*, R. p. 92; C. P. Seine, 10 juillet 1931, *Nazet*, Gaz. Pal., 1931, II, 749, R. G. A. T., 1932, 335 note de M. M. Picard.

(10) C. d'Etat, 3 mars 1920, *C^{ie} G^{ie} française de Tramways*, R. p. 236; 9 juillet 1924, *Prin-Clary*, R. p. 663; 1^{er} janvier 1933, *Castagnino*, J. C. P., 1933, II, 104; 22 juillet 1933, *V. de Marseille*, J. C. P., 1933, II, 153.

(11) C. d'Etat, 25 juillet 1930, 1^{re} espèce, D. P. 1930, III, 51.

temps, fait procéder à deux dragages, et si un grand nombre de bateaux avaient passé au même endroit sans accident (12).

110. — La question des obligations de l'administration se pose avec une acuité particulière en matière de *circulation* (1). C'est l'administration qui construit, entretient, répare et améliore les routes, et c'est à elle d'autre part qu'il appartient de veiller à la sécurité de la circulation.

Elle doit assurer une circulation *normale*; et c'est ici qu'apparaît la supériorité d'un système comme le nôtre, qui, en échange évidemment d'un important pouvoir d'appréciation laissé au juge, jouit d'une merveilleuse souplesse.

L'importance et le rythme de la circulation changent tous les jours; l'administration doit adapter son activité aux besoins nouveaux; précédée dans cette voie par l'initiative privée, elle ne doit cependant pas rester trop longtemps en arrière, sous peine de voir sa responsabilité engagée. Il est entré dans les habitudes de signaler d'une façon efficace aux automobilistes qu'ils vont rencontrer un chantier de réfection de la route; il ne suffit pas de dire qu'aucune prescription réglementaire n'oblige l'administration à le faire (2); à côté des règlements, il y a les usages et les nécessités de la vie (3) et l'administration doit en tenir compte (4); le juge examinera seulement dans chaque

(12) C. d'Etat, 25 juillet 1930, *Min. des Travaux Publics*, S. 1932, III, 46; v. aussi, 2 juillet 1931, *Sr. Rost*, R. p. 721.

110. — (1) V. Ch. Rousseau, *Le régime juridique de la circulation*, R. D. P., 1932, p. 399 et suiv.; Appleton, note précitée au D. H. 1930, III, 49; M. Picard, article précité.

(2) C. P. Nancy, 16 décembre 1927, *Sem. jur.* 1928, 119.

(3) Conclusions précitées de M. Cahen-Salvador.

(4) C. d'Etat, 11 avril 1924, *Chapuis*, précité, R. p. 400; 2 mars 1928, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 310; C. P. Rennes, 19 mars 1928, *Langlet*, *Gaz. Pal.*, 1928, II, 106; C. P. Nancy, 9 novembre 1928, *Lenoble*, *Gaz. Pal.*, 1929, I, 399; C. d'Etat, 22 mai 1930, *Radigois*, D. P. 1930, III, 49.

espèce s'il existait bien certains usages auxquels il a été dérogé.

A cette question se rattache celle du dérapage dans les accidents d'automobiles (5); la jurisprudence judiciaire refuse d'une façon très ferme d'y voir un événement constitutif de force majeure parce qu'il « n'est pas dû uniquement à l'état du sol », mais peut-être à une fausse manœuvre, à une vitesse excessive ou à des freins mal réglés (6).

Le Conseil d'Etat, de son côté, n'accorde de réparation à l'automobiliste que si le dérapage a été causé par des travaux mal exécutés ou signalés (7); cependant, il y a des chaussées extrêmement glissantes : peu importe; à l'heure actuelle, la circulation *normale* par temps humide est une circulation ralentie.

Du jour où les recherches scientifiques auront permis d'établir un revêtement antidérapant d'un prix en rapport avec les moyens de l'administration, la réfection des chaussées *devra* comporter son utilisation, au moins si le nombre des usagers l'exige.

Ainsi, l'activité administrative n'est normale que si, en fonction des moyens dont elle dispose, l'administration tient compte, à une époque donnée, des besoins du public, des progrès scientifiques, en un mot, des nécessités sociales.

(5) V. M. Picard, *Pour une loi sur les accidents d'automobiles*, R. G. A. T., 1931, p. 5 et 489; A. Besson, *Cas fortuit et force majeure*, R. G. A. T., 1931, p. 272 et suiv.; H. et L. Mazeaud, *op. cit.*, t. II, n^{os} 1473, 1602, 1631, 2010.

(6) Cass. Req., 2 mars 1927, *Charrier*, D. P., 1927, I, 121, note Mazeaud; Req., 16 juillet 1928, D. P. 1929, I, 33; Paris, 14 mars 1930, D. P. 1930, II, 115, note Besson; Paris, 25 juillet 1931, Gaz. Pal., 1931, II, 651.

(7) C. d'Etat, 2 mars 1928, précité; C. P. Versailles, 11 juillet 1930, *Calmels*, D. P. 1930, III, 49; C. d'Etat, 16 décembre 1931, *Lloubès*, R. p. 1123; C. P. Grenoble, 15 avril 1932, *Bigot*, J. C. P., 1932, I, 87.

111. — 2° Le juge tiendra compte des *circonstances de temps et de lieu de l'accident*.

Les circonstances de temps ont leur importance : le défaut d'éclairage de matériaux ne sera fautif qu'à partir de la chute du jour (1), à moins qu'il ne s'agisse de matériaux déposés sous un tunnel (2); le cylindrage à vapeur au milieu des broussailles nécessite des précautions spéciales pendant la saison chaude (3).

Les obligations de l'administration varient aussi suivant le lieu : la sécurité de la navigation doit être assurée (4), mais l'administration n'est pas tenue de signaler ni d'enlever les obstacles qui se trouvent au fond d'une rivière en dehors du chenal navigable (5). L'administration est tenue d'éclairer les rues et places publiques (6), mais non un champ de foire (7) qui n'est pas affecté normalement à la circulation du public; elle doit éclairer les matériaux abandonnés sur la voie publique (8), mais l'obligation n'existe plus si les matériaux sont abandonnés sur le trottoir au bord d'une route nationale (9). L'entretien des ouvrages publics ne peut être assuré avec autant de soin en pleine campagne (10) qu'à l'intérieur d'une ville (11).

111. — (1) C. d'Etat, 17 juillet 1912, *Ulmann et Dreyfus*, R. p. 831.

(2) C. d'Etat, 17 juillet 1918, 2^e espèce, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 727.

(3) C. d'Etat, 22 mai 1908, *Pt de Constantine*, R. p. 567.

(4) C. d'Etat, 22 juillet 1882, *Turnbull*, D. P. 1884, III, 29; 20 novembre 1926, *Bernard*, R. p. 322; 11 février 1927, *Rifaut*, R. p. 201; 7 juin 1929, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 565.

(5) C. d'Etat, 13 décembre 1901, *La Foncière Transports*, R. p. 882; 25 juin 1924, *Glen Line*, R. p. 603.

(6) C. d'Etat, 18 juillet 1917, *Weil*, R. p. 575.

(7) C. d'Etat, 5 août 1913, *Dme Trufil*, R. p. 1006.

(8) V. les arrêts cités *supra*, n° 108, note 6; et C. d'Etat, 12 mai 1911, *Dorville*, R. p. 565 (tas de sable non éclairé au milieu d'une allée du parc des Buttes-Chaumont).

(9) C. d'Etat, 31 janvier 1917, *Champagne*, R. p. 106.

(10) C. d'Etat, 20 mars 1926, *Grimaud*, précité.

(11) C. d'Etat, 29 juillet 1925, *V. de Dijon*, R. p. 764; 4 janvier 1928, *Liévin*, Gaz. Pal., 1928, I, 286.

112. — 3° La *situation spéciale de la victime* vis-à-vis du travail ou de l'ouvrage public est un autre élément de l'appréciation du juge (1).

L'*usager* du service public et le *tiers* par rapport au service ne seront pas traités de la même façon. L'administration est tenue à une plus grande diligence à l'égard de ceux qui n'ont pas fait fonctionner le service public, qui ne se sont exposés à aucun risque, et qu'un accident est venu frapper en pleine passivité, qu'à l'égard de ceux qui ont retiré une contre partie de l'usage de l'ouvrage public. Les *tiers*, ce sont, dans notre matière, ceux qui passent à côté de l'ouvrage public, ou bien les voisins de l'ouvrage public. A leur égard, dit M. le commissaire du Gouvernement RIVET, dans ses remarquables conclusions pour l'affaire *Grimaud*, « l'idée du sacrifice sans contre-partie, imposé à l'individu isolé dans l'intérêt de tous, peut amener le cas échéant à la reconnaissance d'un droit à indemnité sur la simple justification de l'existence matérielle du dommage subi. » Nous avons vu en effet que, dans certains cas exceptionnels d'accidents dus à une cause inconnue, au « vice de la chose », le Conseil d'Etat a favorisé la victime qui était un tiers par rapport à l'ouvrage public (2).

Dans d'autres cas, c'est seulement la gravité de la faute du service qui sera moins strictement examinée.

A l'égard des *usagers* de l'ouvrage public au contraire, on exigera toujours la preuve que le service public a eu une défaillance anormale. Le Conseil d'Etat ira même parfois jusqu'à réduire le montant de l'indemnité qu'il leur alloue, s'ils se trouvaient, en tant qu'*usagers* de l'ouvrage public, dans une situation particulière : par exemple, ils passaient fréquemment à l'endroit où a eu lieu

112. — (1) V. conclusions de M. Rivet pour l'arrêt *Grimaud*, précité, et DUEZ, *op. cit.*, p. 29; v. *supra*, n° 91.

(2) C. d'Etat, 11 juin 1913, *Sr. Nicolas*, R. p. 653; 25 janvier 1929, *Sous-secrétaire d'Etat aux P. T. T.*, S. 1929, III, 81.

l'accident et connaissaient le défaut d'entretien qui l'a causé (3); ou bien encore un bâtiment public avait été mis gracieusement à leur disposition par l'administration (4).

113. — Telles sont les idées principales dont le juge s'inspire pour apprécier dans chaque espèce les obligations de l'administration et leur étendue. Les accidents que peuvent entraîner l'exécution des travaux publics, l'exploitation et l'usage des ouvrages publics ne nécessitaient pas une réparation automatique, dans tous les cas. Le Conseil d'Etat a préféré exiger la preuve de la faute du service; mais c'est une faute objective, appréciée par le juge à la mesure des obligations que les lois, les règlements, les usages, imposent dans chaque hypothèse au service (1).

SECTION II

LE LIEN DE CAUSALITÉ

114. — La responsabilité du service public ne saurait évidemment être mise en jeu par un accident qui ne lui est pas imputable. Or, on peut rencontrer, à l'origine d'un accident, le concours de plusieurs activités : celle du service, celle de la victime, celle d'un tiers; l'accident peut être dû à un cas fortuit ou de force majeure. La détermination de la part de chacune de ces activités dans les causes de l'accident aura son importance quant à l'évaluation de

(3) C. d'Etat, 30 janvier 1929, *V. de Marseille*, Gaz. Pal., 1929, I, 488 (le Conseil d'Etat rejette l'action en partie pour la raison énoncée au texte); 24 janvier 1930. *Min. des Travaux Publics*, R. p. 111; 1^{er} janvier 1933, *Castagnino*, J. C. P., 1933, II, 104.

(4) C. d'Etat, 23 juin 1926, *Sr. Berger*, R. p. 640.

113. — (1) V. Goldenberg, *Le Conseil d'Etat juge du fait*, thèse, Paris, 1932, p. 323, 327 et suiv., 341.

l'indemnité. Mais avant cette question se posera celle de la responsabilité : la responsabilité ne sera admise que s'il est établi que le préjudice dont se plaint la victime a bien été *causé*, en tout ou en partie, par la faute survenue dans l'exécution des travaux ou dans la mise en œuvre de l'ouvrage public.

Remarquons que nous nous occupons des accidents de travaux publics, et nous avons déjà signalé que l'accident ne revêt ce caractère, et que le plaideur ne peut porter son action devant le Conseil de Préfecture que si un lien, plus ou moins étroit et plus ou moins apparent suivant les jurisprudences, civile ou administrative, existe entre le préjudice et l'opération de travaux publics.

La résolution, en faveur de la juridiction du Conseil de Préfecture, de la question de compétence, suppose donc que l'accident est survenu « à l'occasion de travaux publics », mais ne préjuge en rien de la solution à donner à la question de responsabilité. L'action est de la compétence du Conseil de Préfecture : cela veut dire que l'exécution ou l'inexécution de travaux publics, ou la mise en œuvre d'ouvrages publics, sont en jeu; cela ne veut pas dire que la responsabilité de l'administration ou de son substitué doive être engagée. Il peut même y avoir préjudice, et faute dans l'exécution ou l'entretien, l'action de la victime sera repoussée s'il n'est pas établi que le préjudice a sa cause dans cette faute (1). Il ne s'agit plus ici du lien plus ou moins apparent qui permettait de rattacher l'affaire à la compétence du Conseil de Préfecture, mais seulement d'un lien de causalité.

115. — C'est à la victime d'établir, conformément au droit commun, l'existence de ce lien de causalité. Il y a là une question de preuve, en général facile, d'un lien

114. — (1) Conseil d'Etat, 8 janvier 1930, *sr. Roux*, R. p. 17.

matériel direct. Le recours à l'expertise s'imposera le plus souvent, et des techniciens diront si — et dans quelle mesure — le préjudice est imputable à la faute du service. La responsabilité en la matière reposant, non sur l'idée de risque, mais sur celle de faute du service, le Conseil d'Etat, dans ses arrêts, relève, non pas seulement que l'accident a sa cause dans l'ouvrage public ou dans le travail public, mais qu'il est dû au *défaut d'entretien* de l'ouvrage, à l'*exécution défectueuse des travaux* (1).

Mais l'accident n'a pas toujours sa cause dans la faute du service, et c'est ce que s'efforce de prouver le défendeur en invoquant soit la faute de la victime, soit celle d'un tiers, soit le cas fortuit ou la force majeure.

§ 1

La faute de la victime et la faute d'un tiers

116. — La faute de la victime se présente sous plusieurs aspects.

A un premier degré, on ne peut vraiment parler de faute de la victime : il s'agit plutôt de l'imputabilité du dommage à son propre fait. Elle avait fondé sa demande sur l'exécution défectueuse de travaux ou le mauvais entretien d'ouvrages publics, mais il apparaît que ces causes sont tout à fait étrangères à l'accident, qui n'a même pas eu de rapport avec l'activité de l'administration. C'est le cas le plus simple : tout lien de causalité fait défaut, et

115. — (1) C. d'Etat, 19 janvier 1921, *Com. de Gourdon*, R. p. 61; 9 novembre 1921, *Protect^t du Tonkin*, R. p. 916; 11 janvier 1922, *Delle Dupuis*, R. p. 27; 8 juin 1921, *V. de Bordeaux*, R. p. 551 : « considérant que c'est à cette faute et non à un cas de force majeure que doit être imputée la chute de ce mur »; 30 octobre 1925, *Dme Bigon*, R. p. 837 : « ... que le dommage résulte de la mauvaise exécution d'un travail public... »; 15 février 1929, *sr. Philouze*, précité, etc...

l'action sera repoussée, car il est clair qu'on ne peut se plaindre de dommages dus à son propre fait. Il est même exceptionnel qu'on s'en plaigne (1).

A l'opposé de cette situation extrême, nous signalerons celle de l'usager de l'ouvrage public; son initiative est bien, en un sens, à l'origine de l'accident, puisque, s'il n'avait pas fait fonctionner le service l'accident ne se serait pas produit; mais, si cette circonstance peut, nous l'avons vu, le faire traiter avec moins d'indulgence (2), elle ne saurait en aucun cas suffire à exonérer le défendeur, à qui le fonctionnement *défectueux* du service reste imputable.

Entre ces deux situations extrêmes, il peut s'en trouver une infinité d'autres où la question de la faute de la victime se pose réellement : l'accident peut bien être imputé à l'exécution ou à l'entretien d'ouvrages publics, mais la victime d'autre part a eu une activité plus importante, plus compromettante que celle de l'usager normal; elle s'est suspendue à un bénitier; elle a modifié l'agencement de l'ouvrage public (3); peut-être l'accident n'est-t-il dû qu'à cette imprudence, peut-être au contraire n'y a-t-il pas lieu d'en tenir compte, peut-être enfin doit-on considérer que l'accident est dû à la fois à l'activité malheureuse de la victime et une défaillance dans l'exécution ou l'entretien des Travaux publics. Il appartient au juge du fait de vérifier sur ces points les allégations des parties, de déterminer à qui le dommage doit être imputé, et dans quelles proportions il résulte de l'activité de chacun.

L'examen des arrêts montre que le Conseil d'Etat se préoccupe de cette question de faute de la victime chaque

116. — (1) V. cependant : C. d'Etat, 8 août 1899, *Dme Nancel*, R. p. 607; 16 décembre 1904, *V. de Montluçon*, R. p. 837; 3 mars 1920, *Delle Liotard*, R. p. 237; 3 janvier 1923, *V. de Rambouillet*, R. p. 7; 27 mai 1930, *Cons. Bordenave*, R. p. 576.

(2) V. *supra*, n° 112.

(3) C. d'Etat, 24 février 1922, *Dme Bougère*, R. p. 170.

fois qu'elle est susceptible de se poser (4), que l'accident ait atteint une personne, un meuble ou un immeuble.

Sans doute doit-on noter que la question de la faute de la victime se posera presque dans tous les cas d'accidents aux personnes, qui surviennent le plus souvent à l'occasion de l'usage d'un ouvrage public : car on pourra toujours se demander si dans cet usage la personne s'est comportée normalement et sans imprudence; au contraire l'immeuble accidenté est atteint en pleine passivité, sauf dans les cas exceptionnels où par certains travaux ou certaines négligences le propriétaire aurait contribué à la ruine, à l'incendie, à l'inondation de sa propriété, et la question de

(4) M. Rouast a bien soutenu (*op. cit.*, n° 42, p. 76 et suiv.) que la faute de la victime n'aurait d'effet sur la question de responsabilité qu'en matière d'accidents de personnes. Au cas d'accident immobilier, il pourrait seulement y avoir atténuation de la responsabilité si l'événement peut être imputé en partie à l'activité de la victime.

Nous croyons cette affirmation inexacte :

1° Elle repose sur une distinction subtile entre la causalité, l'initiative de l'accident, et l'imprudence de la victime (*op. cit.*, p. 76). Or l'imprudence de la victime n'est prise en considération que si l'accident peut, en quelque manière, lui être imputé; elle n'intervient que comme élément de causalité. Si l'activité de la victime a été fautive, et dans la mesure où elle a entraîné l'accident ou aggravé ses conséquences, elle atténue la responsabilité de l'administration (v. tous les cas de partage de responsabilité cités *infra*, n° 117, note 11) ou la fait disparaître si elle en est la seule cause. Mais à ce titre la faute de la victime intervient aussi bien en matière d'accidents aux personnes que d'accidents aux immeubles.

2° M. Rouast cite à l'appui de ses remarques, un arrêt (*op. cit.*, p. 79, note 1) qui, à propos d'un accident immobilier, ne tiendrait aucun compte de l'imprudence de la victime et ne « discuterait même pas sur ce point ». L'arrêt cité (C. d'Etat, 20 mai 1898, R. p. 411) nous semble au contraire ne condamner l'administration qu'après avoir soigneusement constaté que la victime n'avait commis aucune faute. D'autres arrêts procèdent ainsi : 1^{er} juin 1900, *sr. Choulet*, R. p. 410.

3° Lorsque l'accident peut être rattaché en totalité à la faute de la victime, même si l'ouvrage public est en jeu, la responsabilité de l'administration est dégagée, même si c'est un immeuble qui a été atteint (v. C. d'Etat, 22 mars 1929, *Sté de Commentry-Fourchambault-Decazeville*, R. p. 376). Inversement, la responsabilité n'est qu'atténuée, même au cas d'accident de personne, si la faute de la victime n'a causé l'accident que pour partie (C. d'Etat, 11 avril 1924, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 400).

la faute de la victime ne se posera ici que rarement : mais, si elle se pose, elle aura exactement la même influence qu'au cas d'accident de personnes.

117. — Le juge du fait décidera dans chaque cas si, en raison de l'activité fautive de la victime, les conséquences de l'accident doivent être laissées à sa charge. Parfois, la faute de la victime apparaîtra clairement, et le juge, constatant que sans cette faute l'accident ne se serait pas produit, repoussera l'action en responsabilité (1) : par exemple, un cavalier, plutôt que de s'arrêter pour laisser passer une charrette, monte sur un trottoir réservé aux piétons et le trottoir s'effondre (2); ou bien un bateau a touché un obstacle au fond d'une rivière, mais uniquement parce qu'il avait un tirant d'eau dépassant de 0 m. 20 le maximum réglementaire (3).

Dans certaines hypothèses, le Conseil d'Etat fait application de l'idée de *risque accepté* par la victime qui a participé spontanément à des travaux (4), ou s'est engagée sur un terrain où elle n'avait pas à aller (5), et rejette son action en constatant qu'elle a agi à ses risques et périls.

Dans un cas spécial, le Conseil d'Etat a rejeté l'action de la victime, parce que l'accident était dû non pas spécialement à sa faute, mais à une *faute collective* (6) assez voisine d'ailleurs de la force majeure.

117. — (1) C. d'Etat, 2 décembre 1881, *Joullié*, R. p. 971; 4 août 1882, *Cie d'assur. maritimes*, D. P. 1884. III, 29; 8 juin 1899, *Decize*, R. p. 429; 9 février 1900, *Michon*, R. p. 120; 3 décembre 1913, *Laforge*, R. p. 1196; 24 octobre 1917, *Turquois*, R. p. 680; 22 mars 1922, *Raffineries Say*, R. p. 254; 17 mars 1926, *Walbreck*, R. p. 295; 22 mars 1929, *Sté de Commeny-Fourchambault-Decazeville*, R. p. 376.

(2) C. d'Etat, 27 février 1903, *Lemerle*, R. p. 186.

(3) C. d'Etat, 5 juillet 1918, *Srs Cailleaux et Delaporte*, R. p. 675.

(4) C. d'Etat, 5 février 1904, *Pons*, R. p. 93.

(5) C. d'Etat, 5 août 1913, *Dme Trufil*, R. p. 1006; 19 novembre 1924, *Sr. Vaille*, R. p. 913.

(6) C. d'Etat, 11 juillet 1924, *époux Carabelli*, R. p. 681. Les élèves du collège d'Ajaccio, réunis dans la cour d'honneur à l'occasion de la

Dans des cas très nombreux, le Conseil de Préfecture et le Conseil d'Etat devront s'en rapporter aux résultats de l'expertise, des techniciens pouvant seuls déterminer si la façon dont un automobiliste a abordé un rail en saillie constituait une imprudence (7), ou si un véhicule était trop volumineux pour être engagé sur un chemin étroit (8).

Il décidera alors en connaissance de cause : si la faute lui apparaît sans importance ou s'il n'en a pas été commis, il relève cette absence de faute et condamne le défendeur (9). Si l'accident est imputable à la seule faute de la victime, il rejette son action (10). Enfin, si la faute du service et la faute de la victime ont toutes deux causé l'accident, le juge laisse à la charge de la victime une partie des conséquences dommageables (11).

La faute de la victime pourra constituer la violation

visite du préfet de la Corse, se précipitèrent en masse sur la grille de la cour pour assister au départ de ce haut fonctionnaire, qui leur avait accordé un jour de congé, et l'acclamer. La grille s'effondra sous le poids des élèves accrochés à ses barreaux, et écrasa dans sa chute l'élève Carabelli. Le Conseil d'Etat repousse l'action des parents en constatant que la solidité de la grille était amplement suffisante quant à sa destination normale, et qu'elle s'est effondrée du fait d'une faute collective.

(7) C. d'Etat, 3 mars 1920, *Cie Gle fse de Tramways*, R. p. 236; C. P. Bouches-du-Rhône, 22 décembre 1925, *Jacques*, J. C. P. 1926-27, I, 65.

(8) C. d'Etat, 10 janvier 1930, *Pt de la Hte-Loire*, R. p. 46.

(9) C. d'Etat, 9 mars 1894, *Daubard*, S. 1895, III, 105; 20 mai 1898, *Cie de chemin de fer...* R. p. 411; 25 mai 1900, *Fierfol*, R. p. 370; 1^{er} juin 1900, *Choulet*, R. p. 410; 1^{er} juin 1900, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 413; 15 février 1901, *V. de Paris*, R. p. 193; 10 mai 1911, *Cie des tramways de Clermont-Ferrand*, R. p. 549; 12 mai 1911, *Dorville*, R. p. 565; 22 mai 1912, *V. de Roubaix*, R. p. 599; 23 juillet 1923, *Dme Colard*, R. p. 892; 9 juillet 1924, *Prin-Clary*, R. p. 663; 15 février 1929, *Sr. Philouze*, D. H. 1929, 192.

(10) V. les arrêts cités *supra*, note 1, et C. d'Etat, 30 janvier 1929, *V. de Marseille*; Gaz. Pal., 1929, I, 488.

(11) C. d'Etat, 18 juillet 1917, *Weil*, R. p. 575; 3 mars 1920, *Cie Gle fse des tramways*, R. p. 236; 9 novembre 1921, *Protect^e du Tonkin*, R. p. 916; 11 avril 1924, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 400; 1^{er} janvier 1933, *Castagnino*, J. C. P., 1933, II, 104; 23 octobre 1912, 2^e espèce, *V. d'Alger*, R. p. 999 (accident à un immeuble).

d'un règlement (12), mais il faudra encore que cette faute ait eu une influence sur les causes ou les conséquences de l'accident, pour qu'elle soit retenue; d'autre part, le fait que la victime était en contravention avec des dispositions réglementaires ne saurait créer par lui-même une fin de non-recevoir à son action (13).

118. — Le défendeur à l'action en responsabilité, qui peut être soit l'administration, soit un entrepreneur ou un concessionnaire, suivant les cas et la façon dont la victime aura dirigé son action, pourra chercher à s'exonérer de sa responsabilité en démontrant soit dans la même instance, soit dans une instance postérieure, la *faute d'un tiers*.

L'administration pourra d'abord s'exonérer en prouvant la faute personnelle d'un de ses fonctionnaires ou agents. Mais l'existence d'une faute personnelle ne suffit plus, avec l'admission de la règle du cumul des responsabilités, à établir l'absence de faute de service (1).

Il est une faute personnelle d'un genre spécial qui exonérera souvent l'administration, c'est celle de l'entrepreneur qu'elle s'est substitué pour l'exécution des travaux. L'administration soutiendra que, si elle encourt une certaine responsabilité pour avoir, par exemple, mal surveillé les travaux, cette responsabilité doit cependant être atténuée parce que l'entrepreneur a commis une négligence dont elle ne saurait répondre (2); ou même elle alléguera que seul l'entrepreneur a manqué à ses obligations (3).

(12) C. d'Etat, 18 juillet 1917, *Weil*, R. p. 575.

(13) C. d'Etat, 18 février 1927, *Régie départ^{le} des voies ferrées*, R. p. 226.

118. — (1) *V. infra*, n^{os} 128 et suiv.

(2) C. d'Etat, 17 juillet 1918, *Boë*, R. p. 725; 18 janvier 1911, *V. de Denain*, R. p. 44.

(3) C. d'Etat, 2 juillet 1913, *Min. de la Guerre*, R. p. 792; 31 mai 1922, *Lays*, R. p. 487.

L'administration peut aussi alléguer la faute d'une autre personne morale administrative (4), ou d'un particulier (5) qui seront véritablement des tiers par rapport à elle.

Lorsque c'est l'entrepreneur qui est poursuivi, il pourra être déchargé de toute condamnation si l'administration a mal dirigé les travaux (6).

De même, le concessionnaire pourra recourir contre l'administration si elle lui a livré l'ouvrage public en mauvais état, ou bien si elle a endommagé par son fait l'ouvrage public dont il avait la garde et qui a causé l'accident (7); il pourra aussi invoquer la faute d'un particulier, par exemple un autre concessionnaire (8).

Nous n'insistons pas sur cette cause d'exonération qui n'est, pour la plus grande partie, que l'application du droit commun; l'expertise déterminera à qui en réalité l'accident est imputable (9).

(4) C. d'Etat, 29 mai 1903, *V. d'Alger*, R. p. 442; l'inondation était due, non à un vice de construction de l'égout construit par l'Etat, mais à un défaut de nettoyage imputable à la ville.

(5) C. d'Etat, 17 mars 1905, *P^t de la Seine*, R. p. 288; 7 avril 1905, *Min. du Commerce*, R. p. 356. 19 mars 1909, *V. de Lyon*, R. p. 316; 23 juin 1911, *Min. des P.T.T.*, R. p. 731.

(6) C. d'Etat, 8 juin 1921, *V. de Bordeaux*, R. p. 551; 6 août 1928, *cons. Debruyn-Dolaz*, R. p. 1082.

(7) C. d'Etat, 8 juillet 1914, *Sté anonyme Gaz et Eaux*, R. p. 847; 9 juin 1920, *Cie Parisienne d'éclairage au gaz*, R. p. 570.

(8) C. d'Etat, 25 juillet 1923, *Cie Gle des Eaux c. Cie européenne du gaz*, R. p. 609.

(9) Nous aurons à revenir sur la question du cumul et sur celle de l'incidence de la responsabilité au cas de concession ou d'entreprise. V. Cependant un cas spécial où le fait d'un tiers n'est pas établi, mais où le Conseil d'Etat le présume pour exonérer l'administration : 2 juillet 1931, *Sr. Rost*, R. p. 721.

§ 2

Le cas fortuit et la force majeure

119. — Il n'y a plus de responsabilité, dans notre droit, lorsque le préjudice est en réalité imputable à la *force majeure* (1), et l'on doit entendre par là toute force absolument irrésistible, qu'elle soit une force de la nature ou non. Il appartient au législateur, lorsqu'il lui semble que l'équité l'exige, de mettre à la charge de la collectivité la réparation des conséquences de certains fléaux particulièrement graves, tels que la guerre, les inondations, etc... Mais en dehors d'un texte exprès, la responsabilité ne s'étend pas aux cas de force majeure.

Dans notre matière, la question a été tranchée à plusieurs reprises, à propos des forces de la nature : crues de gravité exceptionnelle (2), tempête d'une violence spéciale (3). Dans des cas de ce genre, le lien de causalité entre la faute de service et le préjudice disparaît : la victime ne recevra aucune indemnité, en dehors de secours gracieux, car personne n'est juridiquement responsable.

Il est vrai que, dans une région particulièrement peuplée, l'administration peut tenter, si elle en a les moyens, de lutter contre les forces de la nature, par exemple, celle des eaux; par le reboisement, par l'aménagement des bassins destinés à recevoir le trop-plein d'un fleuve, en élargissant les rives du cours d'eau, on peut, dans une certaine mesure,

119. — (1) Sur la force majeure en général, v. Radouant, *Du cas fortuit de la force majeure*, thèse, Paris, 1920; H. et L. Mazeaud, *op. cit.*, t. II, n^{os} 1540 et suiv.; en droit administratif : note Hauriou sous C. d'Etat, 10 mai 1912, *Ambrosini*, S. 1912, III, 161; conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Latournerie pour C. d'Etat, 25 janvier 1929, précité, et note R. Bonnard, au S. 1929, III, 81.

(2) C. d'Etat, 16 décembre 1904, *V. de Montluçon*, R. p. 837; 16 novembre 1921, *Sr. Rouquet*, R. p. 946; 28 novembre 1923, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 779; 27 novembre 1929, *V. de Nevers*, R. p. 1037.

(3) C. d'Etat, 31 janvier 1930, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 135.

éviter les conséquences désastreuses d'inondations dues à des crues particulièrement graves. Il y a là un effort lent et coûteux, dont on commence à voir des exemples, et qui montre la relativité de la notion de force majeure : on ne peut affirmer qu'il existe des forces naturelles dont l'homme ne parviendra jamais à se rendre maître.

Mais des travaux d'une telle envergure ne constituent pas du tout l'activité normale des services publics, et l'on ne pourrait, à l'heure actuelle, mettre en jeu la responsabilité de l'administration pour inexécution de travaux publics nécessaires, au cas de dégâts causés par une crue exceptionnelle.

Si la force majeure est exclusive de toute responsabilité, encore faut-il qu'elle n'ait été accompagnée d'aucune faute. Si l'accident causé par la force majeure peut être en partie imputé au défaut d'entretien d'un ouvrage public (4), ou si les conséquences de l'événement de force majeure ont été aggravées par l'inaction ou l'activité défectueuse de l'administration (5), la responsabilité reparaît, dans la mesure où elle peut être rattachée à la faute de service.

120. — Il reste à savoir si le *cas fortuit* constitue un événement distinct de la force majeure.

Il semble bien admis aujourd'hui, en droit privé, qu'il n'y ait pas à distinguer, et qu'en tout cas la jurisprudence ne distingue pas, entre le cas fortuit et la force majeure (1), et exige seulement, pour exonérer le débiteur, qu'il prouve l'impossibilité absolue d'exécuter, l'événement totalement

(4) C. d'Etat, 26 décembre 1923, *V. de Perpignan*, R. p. 892. L'administration avait laissé se détériorer les ouvrages de défense contre les eaux d'une rivière.

(5) C. d'Etat, 10 mars 1899, *C^{ie} des chemins de fer du Midi*, R. p. 206; 17 novembre 1906, *Synd. de l'île de la Barthelasse*, R. p. 845; 26 février 1909, *P^t des Pyrénées-Orientales*, R. p. 220 (effets d'une crue aggravés par des matériaux que l'administration avait abandonnés dans le lit de la rivière).

120. — (1) H. et L. Mazcaud, *op. cit.*, t. II, n^{os} 1551 et suiv.

irrésistible, en matière contractuelle comme en matière délictuelle.

En Droit administratif, M. HAURIU, dans une note célèbre (2) a distingué le cas fortuit de la force majeure suivant le caractère scientifiquement provisoire ou permanent de l'impossibilité d'exécuter. La force majeure serait la force à laquelle on ne pourra jamais résister, le cas fortuit serait une force aujourd'hui inconnue, mais que les progrès de la science permettront, demain peut-être, de maîtriser; ce serait « une faute de service qui s'ignore ». Mais M. HAURIU reconnaît qu'au point de vue de leurs effets actuels, le cas fortuit et la force majeure ne diffèrent pas, l'administration ne pouvant être rendue responsable s'il n'y a pas faute de service; c'est donc que la distinction est sans intérêt (3), ou du moins sans autre intérêt que de montrer le caractère relatif de la force majeure. Mais à cet égard elle nous paraît même trop pessimiste, et l'on ne peut affirmer, sans risque de se tromper grandement, qu'il y ait vraiment des forces dont l'homme n'arrivera jamais à se rendre maître. La force majeure est une qualité juridique qui n'est, *a priori*, attachée à aucun événement.

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat ne semblait pas s'être préoccupé plus que la Cour de Cassation des distinctions proposées par la doctrine, et il admettait l'exonération de responsabilité dans tous les cas où le préjudice avait pour cause une force absolument irrésistible, et où l'on ne pouvait relever aucune faute (4).

Or, à propos d'un arrêt récent (5) que nous avons déjà

(2) Note sous C. d'Etat, 10 mai 1912, *Ambrosini*, S. 1912, III, 161.

(3) Radouant, *thèse précit.*, p. 166 et suiv.

(4) C. d'Etat, 10 mai 1912, *Ambrosini*, précité; 24 mai 1922, *Cie Gle des Eaux*, R. p. 463; 28 novembre 1923, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 779; 7 mai 1924, *Masson*, R. p. 449; 22 décembre 1924, *Sté d'assur. mutuelles « Les Travailleurs français »*, précité, et tous les arrêts rendus en matière d'accidents d'automobiles; 29 décembre 1926, *Bodson*, précité.

(5) C. d'Etat, 25 janvier 1929, *Sous-secrétaire d'Etat aux P. T. T.*, précité.

examiné, il a été soutenu que le Conseil d'Etat aurait admis une distinction entre la force majeure et le cas fortuit (6) : il faudrait désormais désigner par cas fortuit la *cause inconnue*. Le Conseil d'Etat, relevant que les circonstances de l'accident (incendie dû à la rupture d'un câble électrique, sans qu'on ait pu établir les causes de cette rupture) ne faisaient ressortir « aucun fait étranger à la Compagnie ou résultant de la force majeure ayant pu entraîner la rupture est le résultat d'une cause inconnue », a condamné la Compagnie à réparer le préjudice causé par l'incendie. Nous avons dit ce que nous pensions de cet arrêt au point de vue du fondement de la responsabilité.

Il ne nous semble pas qu'au point de vue des causes d'exonération le Conseil d'Etat ait entendu opposer le cas fortuit, représenté par la cause inconnue, à la force majeure. Il s'agissait, dans cette affaire, d'un accident dû à ce qu'on appelle couramment le « vice de la chose ». Or, dans d'autres affaires où la même question s'était posée, le Conseil d'Etat avait déjà refusé d'exonérer, pour cette seule raison, celui qui avait la charge de l'entretien et de l'exploitation de la chose. En 1904, à propos de l'explosion d'une poudrière, le Conseil d'Etat a déclaré : « Considérant que l'explosion de la poudrière de Lagoubran *ne se serait pas produite si toutes les précautions propres à l'éviter avaient été prises*; que par suite l'Etat n'est pas fondé à décliner sa responsabilité » (7).

En 1913, à propos d'un accident de personnes causé par la rupture d'un fil téléphonique (espèce tout à fait analogue à celle de 1929), le Conseil d'Etat a encore refusé d'admettre l'exonération (8). Après avoir constaté qu'on ne saurait rattacher la rupture d'un fil téléphonique à un

(6) R. Bonnard, note au S. 1929, III, 81. Cette distinction avait été proposée dans ses conclusions par M. Latournerie.

(7) C. d'Etat, 20 mai 1904, *Perrimond*, R. p. 422.

(8) C. d'Etat, 11 juin 1913, *Sr. Nicolas*, R. p. 653.

cas de force majeure, le Conseil d'Etat, sans faire non plus allusion au cas fortuit, déclare que cette rupture « doit au contraire être attribuée soit à un mauvais entretien soit à un défaut de solidité » et que c'est avec raison que le Conseil de Préfecture a déclaré l'Etat responsable. Sans doute le Conseil d'Etat, au lieu d'invoquer la théorie du risque qui n'avait point encore pris son développement, rattachait-il la responsabilité à un mauvais entretien ou à un défaut de solidité, donc à une faute de service. Mais cette faute n'était nullement prouvée, il était au contraire soutenu que l'Etat n'en avait point commis : le juge du fait la présume, parce qu'un fil suffisamment solide et vérifié ne se serait pas rompu. Il a ainsi fait supporter à l'Etat les conséquences de l'accident dû au vice de la chose, et cela n'a pas eu pour effet d'étendre le système du risque à tous les cas d'accidents de travaux publics. Il a ainsi refusé de voir un cas de force majeure dans le vice de la chose, et l'on n'a pourtant pas soutenu qu'il opposait ainsi la force majeure au cas fortuit. Pourquoi aurait-il eu une autre intention en 1929?

121. — Surtout, pourquoi transporter en Droit administratif une distinction dont il n'a nul besoin? Le Droit civil a pu être tenté d'expliquer l'emploi par le Code des deux termes différents de cas fortuit et de force majeure, en refusant d'y voir « une simple redondance » (1), par différentes distinctions dont la jurisprudence a bien vu l'arbitraire, et dont les auteurs commencent à remarquer la stérilité (2).

Mais pourquoi vouloir qualifier de cas fortuit le vice propre de la chose? L'utilité de cet effort de terminologie ne nous apparaît pas clairement. Si le Droit administratif

121. — (1) A. Colin, note au D. P. 1904, II, 73.

(2) Radouant, *op. cit.*, p. 166 et suiv.; H. et L. Mazeaud, *op. cit.*, I, II, nos 1551 et suiv.; Niboyet, *Cours de Droit civil approfondi*, Fac de Paris, 1930-1931.

était lié par des textes qui eussent attribué des effets différents à des événements qualifiés « cas fortuits » et à d'autres qualifiés « cas de force majeure », on comprendrait la tentative. Mais d'une part il est très généralement contesté aujourd'hui que telle ait été l'intention des rédacteurs du Code civil; la jurisprudence judiciaire ne s'en préoccupe pas; et d'autre part le Droit administratif n'est pas lié par les textes du Code civil, mais seulement par les principes qui en sont la base. Or, à cet égard, le principe de l'exonération semble bien être unique : pas de responsabilité pour les préjudices que l'on ne pouvait absolument pas éviter.

Il reste à savoir si le vice de la chose peut être évité, c'est-à-dire s'il constitue un cas de force majeure.

On ne peut faire à cette question de réponse générale.

Dans un système fondé sur le risque, la réponse est évidemment négative : ceux qui ont créé un risque doivent en supporter les conséquences.

Au cas de faute présumée, dans la matière des accidents d'automobiles depuis 1924, le service public supporte, en vertu du système du Conseil d'Etat, les conséquences des accidents dus au vice de la chose : c'est même une des raisons de l'admission de la présomption.

Dans notre matière, où la responsabilité repose en principe sur la faute de service, la question devient bien plus douteuse. Y a-t-il faute du service dans le seul fait que la chose, le matériel, a causé un accident? Dans les arrêts *Perrimond* et *Nicolas*, le Conseil d'Etat l'a affirmé (ou sous-entendu) avec sévérité. Le vice de la chose constituait « une faute de service qui s'ignore », c'est-à-dire qu'il ne constituait pas une faute de service. La haute juridiction administrative a, en réalité, présumé une faute qui n'était pas établie, mais qui lui semblait la seule cause possible de l'accident.

En 1929, le Conseil d'Etat a préféré utiliser la théorie du risque, comme il l'avait fait dans d'autres hypo-

thèses (3), plutôt que de sanctionner un manque de diligence véritablement difficile à déceler. Il s'est ainsi rapproché des solutions de la jurisprudence judiciaire en matière de responsabilité du fait des choses.

Il n'en reste pas moins que le droit commun de la responsabilité demeure la faute de service; de même le Conseil d'Etat continue à employer indifféremment les termes *cas fortuit* et *force majeure*, sans réserver le premier à la cause inconnue (4).

122. — Telle est l'étude du lien de causalité entre le préjudice et la faute du service. Elle suppose, comme l'examen de la faute de service, un large pouvoir de fait du juge. C'est que le contentieux des travaux publics constitue, à l'intérieur du contentieux de pleine juridiction, domaine principal de l'examen du fait par le juge (1), une matière essentiellement pratique et même technique. Non seulement le juge devra faire examiner les faits, mais il devra les faire examiner par des techniciens qui diront si l'accident a bien pu être causé par tel défaut d'entretien, si la victime n'a pas fait de l'ouvrage public un usage imprudent, dans quelle mesure la responsabilité de l'accident peut incomber à chacune des parties ou à un tiers. C'est ici le domaine de l'expertise qui, rappelons-le, est de droit, en matière de travaux publics, lorsqu'elle est demandée (2).

(3) V. *supra*, n° 91.

(4) En effet, en matière d'accidents d'automobiles, où le vice de la chose, rupture de direction, éclatement de pneu, etc..., n'exonère pas le service public présumé en faute, le Conseil d'Etat continue à admettre que la présomption peut tomber par la preuve « d'une cause étrangère ou d'un *cas fortuit* ou de force majeure » (C. d'Etat, 27 novembre 1930, *Dine Constans*, R. p. 992; 5 mars 1931, *Sr. Rouby*, R. p. 257).

122. — (1) Goldenberg, *op. cit.*, p. 323 et suiv.

(2) L. 22 juillet 1889, art. 13; v. G. Lenotte, *Des expertises devant les Conseils de Préfecture*, 2 vol., thèse, Paris, 1905.

CHAPITRE III

L'ACTION EN RESPONSABILITÉ

123. — Une fois déterminés les cas où un accident pourra être considéré comme causé par des travaux publics, et relevant de la compétence du Conseil de Préfecture, et une fois résolue la question du fondement de la responsabilité, il reste à compléter l'étude du droit à réparation qui appartient à la victime, par l'examen de certains points que nous avons plusieurs fois effleurés, mais qui nécessitent des indications spéciales.

Parmi ces points, certains sont ceux de procédure, et ne nous retiendront pas longtemps.

Les règles qui gouvernent l'exercice de l'action, la procédure devant le Conseil de Préfecture, le droit d'appel, les pouvoirs du Conseil d'Etat comme juge d'appel, l'effet des décisions, constituent un ensemble d'un intérêt technique et pratique considérable, mais qui n'est pas spécial à notre sujet et qu'il ne nous appartient pas d'étudier (1). Nous rappellerons simplement que la preuve par la victime du fonctionnement défectueux du service est grandement facilitée par le caractère inquisitorial de la procédure administrative. La victime *allègue* les faits qu'elle prétend constituer une faute de service; le juge fait lui-même, en grande partie sur pièces, l'instruction du procès, et recherche si ces faits sont vérifiés, si le service avait le devoir de les éviter. Le rôle de la victime est ainsi réduit au minimum, la

123. — (1) Sur ces questions, v. Laferrière, *op. cit.*, t. II; Appleton, *op. cit.*, p. 349 et suiv., 415 et suiv.; De Font-Réaulx, *Le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat sur les décisions des autres tribunaux administratifs*, thèse, Poitiers, 1930, p. 274 et suiv.

charge de la preuve allégée, et c'est seulement si « la victime n'a allégué et si l'instruction n'a établi aucun fait de nature à constituer une faute de service » que l'action est rejetée.

Dans la matière des accidents d'automobiles, qui peuvent se produire au cours de travaux publics, le Conseil d'Etat a même renversé la charge de la preuve en faisant supporter au service public le poids d'une présomption de faute que « les conditions particulièrement dangereuses de la circulation automobile à l'heure actuelle » doivent faire admettre à la charge du conducteur (1 bis). Nous n'insisterons pas davantage sur ces questions de procédure.

Au contraire, il est des questions qui ont un intérêt de procédure, mais qui surtout touchent de fort près au droit à réparation de la victime, et que nous ne saurions passer sous silence.

Et d'abord, toute victime d'un accident de travaux publics, au sens que la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits donne à cette expression, peut-elle, si elle a subi un préjudice (2) en demander et en obtenir la réparation conformément aux principes que nous venons d'étudier? La question se pose lorsque la victime bénéficie d'un régime spécial d'indemnisation, et nous

(1 bis) C. d'Etat, 22 décembre 1924, *Sté d'assur. mutuelles les Travailleurs français*, S. 1926, III, 1, et, en matière de travaux publics : 3 novembre 1926, *Iberti*, R. p. 931; 23 mars 1927, *Dme Nicol*, R. p. 384. V. aussi Ch. Rousseau, art. précité, R. D. P., 1932.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser l'étendue d'application de cette présomption :

Au cas de *collision d'automobiles*, les deux présomptions s'annulent et on retombe dans le droit commun : 13 février 1929, *Cie the Motor Union Insurance*, R. p. 187.

Au cas de collision d'une automobile avec une *motocyclette*, l'automobiliste n'est plus présumé en faute : C. d'Etat, 2 décembre 1931, *Le Bret*, R. p. 1057.

Mais la présomption subiste au cas de rencontre d'une automobile avec une *voiture attelée* (4 décembre 1929, *Duvaleix*, R. p. 1069) ou avec une *bicyclette* (17 décembre 1909, *Maniable*, R. p. 1075).

(2) V. *supra*, n° 100 et suiv.

l'avons déjà rencontrée. La victime peut-elle aussi agir suivant le droit commun, devant le Conseil de Préfecture, et, si ce droit lui est reconnu, peut-elle cumuler les deux indemnités?

La question présente des difficultés.

Elle se pose pour les *fonctionnaires* pour lesquels un régime spécial, celui des pensions civiles et militaires, a été organisé par la loi. La solution est ici très nette : au cas d'accident de personne, la victime ou ses ayants-droit ne peuvent agir conformément au droit commun, car la pension a un caractère réparateur (3). Mais si les conditions du droit à pension ne sont pas réunies, l'action de droit commun est possible (4). Elle est ouverte à l'Etat pour le remboursement des frais de pension qu'il a dû faire (5).

La question se pose aussi pour les *ouvriers* soumis au régime de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail; l'ouvrier victime d'un accident de travaux publics au cours de son travail peut agir suivant le droit commun s'il le préfère, mais ne peut cumuler l'indemnité obtenue avec le forfait légal : il a droit seulement à une indemnisation totale (6).

(3) V. les décisions citées, *supra*, n° 25, notes 1 et 2. Ces décisions sont conformes à un avis des sections réunies des finances et de législation du Conseil d'Etat, du 28 juin 1905 (rapporté en note au S. 1908, III, 16). Si la pension n'opère pas réparation intégrale, on doit cependant admettre l'action de droit commun pour le surplus. Sur ces points, v. Doby, *Du recours des administrations publiques contre les tiers responsables d'accidents survenus à leurs agents*, thèse, Paris, 1931, qui examine également la question du cumul intégral des indemnités.

(4) C. d'Etat, 17 février 1905, *Auxerre*, S. 1905, III, 113, et la note de M. Hauriou.

(5) C. d'Etat, 2 juillet 1913, *Min. de la Guerre*, R. p. 792; (action de l'Etat contre un entrepreneur responsable).

(6) L. 9 avril 1898, art. 7 et 9. L'action est également ouverte à l'employeur qui peut agir aux lieu et place de l'ouvrier pour se faire rembourser ce qu'il a versé à l'ouvrier; v. *supra*, n° 27, notes 2 et 3.

Le problème peut encore se poser au cas où la victime avait contracté une *assurance* couvrant les risques de l'accident qui s'est produit (7).

Mais, en dehors de ces cas, l'action de droit commun est ouverte à toute personne victime d'un accident de travaux publics et justifiant d'un préjudice : par exemple aux employés de l'administration qui ne jouissent pas d'un régime spécial (8), aux particuliers effectuant leurs prestations (9). Elle est ouverte aussi à toute personne, assureur, employeur, bénéficiant d'une subrogation, et à celles, entrepreneurs, concessionnaires, personnes morales administratives, qui ne l'utilisent que comme un recours en garantie.

124. — D'autres questions se posent, qui sont plus spéciales à notre matière. Du fait que l'exécution, l'exploitation, l'entretien des ouvrages publics, ne sont pas soumis à une pratique uniforme, mais aux procédés divers de la régie, de la concession, de l'entreprise, du fait que l'accident peut avoir été causé par l'intervention directe de la puissance publique, ou par l'activité personnelle d'un de ses agents, ou par celle d'une entrepreneur, ou par l'intervention de cette personne à double aspect, à la fois intendante du service public et commerçant qu'est un conces-

(7) Ici la solution est donnée par les principes généraux en matière d'assurance. Au cas d'assurance de *choses*, le cumul est en général considéré comme impossible, et si le contrat n'a pas stipulé la subrogation de l'assureur dans les droits de l'assuré contre le tiers responsable, cette subrogation est néanmoins sous-entendue, sauf clause contraire (L. 13 juillet 1930, art. 36). Dans l'assurance de *personnes* au contraire, le cumul de l'indemnité d'assurance et des dommages-intérêts est possible (L. 13 juillet 1930, art. 55) et même la subrogation est interdite : les deux indemnités n'ont pas la même nature.

(8) C. d'Etat, 20 novembre 1903, *Pt de la Lozère*, R. p. 704; 14 juin 1901, *Com. de St-Pol-de-Léon*, D. P. 1902, III, 113; 4 juin 1920, *Dép^t de l'Aveyron*, R. p. 564.

(9) C. d'Etat, 8 mars 1907, *Com. de Félix-Faure*, R. p. 228. 7 août 1909, *Pt de la Creuse*, R. p. 836; 1^{er} juin 1921, *Com. de Ferrals-les-Montagnes*, R. p. 532; C. P. Grenoble, 21 janvier 1933, *Cécillon*, D. H. 1933, 216.

sionnaire, la réparation de l'accident ne sera pas toujours soumise aux mêmes règles.

A qui la victime pourra-t-elle s'adresser? Qui, en définitive, supportera la charge de la réparation? Ces problèmes doivent être examinés dans la mesure où ils intéressent notre étude.

§ 1

L'action en responsabilité dans les divers modes d'exécution des travaux publics

125. — Au cas de *régie*, l'administration intervient seule par ses agents, et sera évidemment seule responsable (1).

Mais contre quelle personne morale administrative la victime devra-t-elle diriger son action?

Des difficultés se présentent, non pas au cas d'accident survenu au cours de l'exécution de travaux publics (une seule personne administrative est alors normalement en jeu), mais lorsque l'accident a son origine dans un ouvrage public déjà exécuté.

On a pu répondre autrefois : la victime devra s'adresser à la personne publique qui a la gestion du service public que les travaux concernent. La réponse était déjà insuffisante dans les cas, assez nombreux, où un ouvrage public d'une personne administrative est affecté au service public d'une autre (2).

125. — (1) V. un cas spécial de régie de *tâcherons*, C. d'Etat, 24 juin 1892, *Garrigou*, S. 1894, III, 49, conclusions de M. Romieu, note de M. Hauriou.

(2) Les facultés, casernes, hôtels des postes, sont des bâtiments communaux affectés à des services nationaux; les palais de justice, les prisons, sont des bâtiments départementaux.

Mais les ouvrages publics ne sont plus aujourd'hui nécessairement affectés à un service public (3) et c'est une raison décisive pour rejeter la solution ancienne.

On pourrait être tenté de rendre responsable le propriétaire de l'ouvrage qui a causé l'accident. Mais il surgit ici une autre difficulté : ce n'est pas toujours le propriétaire d'un ouvrage public qui en assure l'entretien. Ainsi, les chemins vicinaux sont dans le domaine public des communes, mais c'est le service vicinal, service départemental, qui assure leur entretien; la même difficulté existe pour d'autres ouvrages entretenus par d'autres services que ceux de la personne propriétaire, par exemple les portions des routes à l'intérieur des agglomérations (traverses).

Il faudra rechercher quelle est la cause de l'accident.

Si c'est un vice de construction, le propriétaire sera normalement responsable (4), sauf son recours éventuel contre un tiers s'il n'a pas construit lui-même.

Si l'accident est dû à un défaut d'entretien de l'ouvrage public, la personne morale administrative responsable sera celle à qui incombe la charge de cet entretien : peu importera qu'elle ne l'assure pas elle-même (5); naturellement, la personne publique poursuivie pourra ensuite

(3) V. *supra*, n° 8.

(4) Non par application de l'art. 1386 du Code Civil., mais en tant que constructeur; v. R. Capitant, art. précité.

(5) C'est le cas des *chemins vicinaux*. M. Hauriou protestait en 1909 (note sous C. d'Etat, 7 août 1909, *Pt de la Creuse*, S. 1910, III, 81) contre cette solution qui fait supporter aux communes les conséquences des fautes d'un service départemental. Mais le Conseil d'Etat condamne toujours les communes intéressées à l'entretien d'un chemin vicinal, et représentées exceptionnellement par le Préfet, à la réparation des accidents dus à un défaut d'entretien : v. C. d'Etat, 14 décembre 1906, *Pt de l'Hérault*, R. p. 918; 8 mars 1907, *com. de Félix-Faure*, R. p. 228; 5 juin 1912, *sr. Cayrol-Gaudérique*, R. p. 631; 4 juillet 1917, *Martenet*, R. p. 535; 30 octobre 1925, *Dme Bigon*, R. p. 837; c'est que le service vicinal travaille en réalité pour le compte des communes; et, dans une espèce récente où le Conseil de Préfecture avait condamné le Préfet, représentant le Département, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté en disant : « Considérant que... si l'article 9 de la loi du 21 mai 1836 place

recourir contre les tiers qu'elle estimera responsables, soit parce qu'elle s'était déchargée sur eux de l'entretien (6), soit pour toute autre raison, et le Conseil d'Etat a souvent soin de réserver la possibilité de ce recours.

126. — Lorsque l'administration s'est déchargée du soin de l'exécution de travaux publics en passant un contrat avec un *entrepreneur*, une situation différente apparaît. L'entreprise est un contrat, très voisin du louage d'ouvrage des articles 1787 et suivants du code civil; mais elle en diffère parce que l'un des contractants est l'administration, qui poursuit un but d'intérêt général; d'où des règles spéciales à ce contrat, qui tiennent à ce que l'entrepreneur collabore au fonctionnement d'un service public (1), et qui sont insérées notamment dans les cahiers des clauses et conditions générales (2).

L'entrepreneur s'engage à exécuter, à ses risques et périls, et moyennant un prix, un travail public : c'est donc lui qui a la conduite de l'entreprise.

Mais comme il travaille dans l'intérêt général, il doit supporter une certaine subordination; il est soumis à la direction, au contrôle et à la surveillance des ingénieurs de l'administration, qui, par des ordres de service, peuvent le contraindre à observer telle règle technique, ordonner des

les chemins vicinaux de grande communication sous l'autorité du préfet, il résulte de l'article 7 de la même loi que les dépenses y afférentes sont à la charge des communes intéressées; que dès lors, c'est en tant que représentant des communes intéressées à l'entretien du chemin vicinal... que le préfet pouvait seulement être condamné. » (C. d'Etat, 22 juillet 1931, *Dép^{ts} des Htes-Alpes*, R. p. 813).

(6) C. d'Etat, 23 juin 1911, *Min. des P.T.T.*, R. p. 731.

126. — (1) Jèze, *Théorie générale des contrats de l'administration*, 1929-1930, p. 221.

(2) V. Jèze, *op. cit.*; Marizis et Cot, *Manuel juridique des travaux publics*; Montmerle, *Situation juridique de l'entrepreneur de travaux publics soumis au cahier des clauses et conditions générales de l'administration des Ponts et Chaussées*, thèse, Paris, 1931.

travaux imprévus, assurent en somme une exécution du travail conforme à l'intérêt général.

Cette situation complexe nous oblige à des distinctions.

1° Jusqu'à la réception définitive des travaux, la victime d'un accident de travaux publics a, en face d'elle, deux personnes : l'entrepreneur, et l'administration pour le compte et sous la direction de laquelle celui-ci travaille.

Il faut distinguer les deux questions de l'obligation et de la contribution.

A. Qui la victime peut-elle poursuivre?

Jusqu'à la réception définitive des travaux, la victime s'adressera normalement à l'entrepreneur (3), et c'est ce qu'elle fera si l'accident est imputable à sa faute personnelle (4); elle pourra aussi poursuivre en même temps l'administration, qui partagera avec son entrepreneur la responsabilité, si l'accident est dû à la fois à la faute d'exécution de l'un et au défaut de surveillance de l'autre (5).

Mais, ce qu'il y a de particulier à l'entrepreneur, c'est que, sans être un préposé de l'administration (6), il travaille pour le compte de celle-ci et sous sa direction. Le Conseil d'Etat, après avoir hésité (7), décide aujourd'hui que cette circonstance suffit pour que la victime puisse

(3) C. d'Etat, 11 janvier 1922, *Delle Dupuis*, R. p. 27; l'entrepreneur peut avoir cette qualité à la suite d'une simple convention verbale avec l'administration : C. d'Etat, 25 octobre 1911, *Barthélémy*, R. p. 982.

(4) C. d'Etat, 25 janvier 1906, *Hélie*, R. p. 86; 25 février 1910, *Dlle Etard*, R. p. 174; 23 juillet 1919, *Annequin*, R. p. 669.

(5) C. d'Etat, 28 février 1908, *Solari*, R. p. 193; 22 mai 1908, *Pt de Constantine*, R. p. 567; 12 février 1919, *Min. du Commerce*, R. p. 138; 18 janvier 1911, *V. de Denain*, R. p. 44; 1^{er} mars 1922, *Gueunier*, R. p. 188.

(6) Conclusions de M. Romieu pour l'arrêt *Garrigou*, précité.

(7) C. d'Etat, 27 mai 1898, *Blot*, R. p. 442; l'arrêt subordonne la mise en cause de l'administration à l'insolvabilité déclarée de son entrepreneur.

s'adresser, soit à l'administration, soit à l'entrepreneur. Peu importe que les dispositions du cahier des charges mettent à la charge de l'entrepreneur seul la réparation des dommages dus à l'exécution et à l'entretien de l'ouvrage : « Ces dispositions ne sont pas opposables à des tiers, étrangers au contrat, et ne peuvent faire obstacle à ce que, victimes d'un accident, ils réclament directement à l'administration la réparation du préjudice par eux subi. » (8) Et si la victime a poursuivi l'entrepreneur, elle peut obtenir que l'administration soit condamnée solidairement avec lui, au paiement des condamnations prononcées contre lui (9). L'insolvabilité, même non déclarée, de l'entrepreneur, est ainsi, dans tous les cas, à la charge de l'administration.

B. La question de savoir qui, en définitive, supportera la charge de la réparation, est résolue par les dispositions du contrat. Les cahiers des clauses et conditions générales mettent en général à la charge de l'entrepreneur « tous les faux frais de l'entreprise » (10), parmi lesquels il faut comprendre notamment la réparation des dommages causés aux tiers. Au cas de difficulté, le juge du fait recherchera si le dommage est dû uniquement à la faute de l'entrepreneur (11), ou à une double faute de l'entrepreneur et des agents de l'administration (12), ou si enfin, l'entrepreneur

(8) C. d'Etat, 18 janvier 1911, *V. de Denain*, précité; 20 mars 1926, *Sr. Bernard*, R. p. 322. La solution est éminemment favorable à la victime, qui peut d'ailleurs ignorer la date de la réception définitive, et être tentée de s'adresser à l'administration dès la mise en service de l'ouvrage (qui peut avoir lieu après une simple réception provisoire).

(9) C. d'Etat, 18 janvier 1911, *V. de Denain*, précité; 17 juillet 1912, *Ulmann et Dreyfus*, R. p. 831; 17 juillet 1918, *Boë*, R. p. 725; 2 juin 1920, *Cie Gle de navigation*, R. p. 547; 20 mars 1926, *Sr. Bernard*, précité.

(10) Art. 18 du C. C. G. des marchés de travaux publics des Ponts et Chaussées; v. Marizis et Cot, *op. cit.*, p. 98; Montmerle, *thèse cit.*, p. 192.

(11) C. d'Etat, 17 juillet 1918, *Min. des Travaux Publics*, R. p. 727; 31 mai 1922, *Lays*, R. p. 487.

(12) C. d'Etat, 18 janvier 1911, *V. de Denain*, précité.

s'étant borné à exécuter des ordres de service insuffisants, il y a lieu de déclarer l'administration seule responsable (13).

Si l'entrepreneur a cédé son entreprise sans que le sous-traité ait été agréé par l'administration, sa responsabilité subsiste (14).

2° Lorsque l'exécution des travaux est terminée, il est procédé à leur réception provisoire, suivie en général, de la mise en service de l'ouvrage. Cette formalité fait courir un délai de garantie, de six mois le plus souvent, pendant lequel l'entrepreneur demeure responsable des accidents que peut causer l'ouvrage, et assujetti à l'entretenir. A la fin de ce délai, les travaux sont reçus définitivement par les agents de l'administration.

La victime d'un accident dû à l'ouvrage public n'a plus alors en face d'elle que l'administration (ou un concessionnaire si l'ouvrage est concédé). Elle n'a plus le droit de poursuivre l'entrepreneur, que d'ailleurs elle ne pourra plus connaître.

Au point de vue de la contribution, l'obligation d'entretien, qui subsiste après la réception provisoire, disparaît avec la réception définitive : seule subsiste la responsabilité décennale de l'entrepreneur, pour vices et malfaçons à lui imputables. Si ces vices ou malfaçons causent des accidents, l'administration, condamnée à les réparer, exercera un recours contre l'entrepreneur responsable.

127. — Lorsqu'il y a eu *concession* de travaux publics ou concession de service public comportant l'exploitation d'un ouvrage public, la situation est toute simple.

Le droit de poursuite de la victime ne peut s'exercer

(13) C. d'Etat, 8 juin 1921, *V. de Bordeaux*, R. p. 551; 6 août 1928, *cons. Debruyne-Dolez*, R. p. 1082.

(14) C. d'Etat, 17 juillet 1918, *Boë*, précité.

qu'à l'encontre du concessionnaire, quelle que soit la cause de l'accident, et le concessionnaire exercera ensuite tel recours qu'il jugera possible contre l'administration ou l'entrepreneur constructeur de l'ouvrage si c'est à un vice de construction qu'est dû l'accident.

Mais le Conseil d'Etat admet encore une solution très favorable à la victime en déclarant que l'administration doit réparer les conséquences de l'accident si son concessionnaire est insolvable (1).

Telles sont les complications que peuvent faire naître les divers modes d'exécution et d'exploitation des ouvrages publics. Dans tous les cas le Conseil d'Etat leur a donné la solution la plus favorable à la victime, à qui la compétence administrative apparaît une fois de plus comme ayant été profitable.

§ 2

Le cumul des responsabilités de l'agent et de la personne morale administrative

128. — Il ne nous appartient pas de retracer ici en détail l'abandon de la règle du non-cumul des responsabilités de l'agent pour faute personnelle et de l'administration pour faute de service (1).

127. — (1) C. d'Etat, 23 mai 1913, *De Madron*, La Loi, 13 septembre 1913.

128. — (1) V. à ce sujet : J. Appleton, notes au Dalloz, 1920, III, 3; 1929, III, 1. — L. Blum, conclusions pour l'arrêt *Lemonnier*, S. 1918-19, III, 41; P. Cot, *La responsabilité civile des fonctionnaires publics*, thèse, Paris, 1922, p. 273 et suiv. — Duez, *op. cit.*, p. 151 et suiv. — Fliniaux, article à la R. D. P., 1921, p. 333 et suiv. — Hauriou, notes au Sirey, 1911, III, 137; 1918-19, III 41; 1924, III, 9; 1927, III, 105; Jèze, notes à la R. D. P., 1910, p. 72 et suiv.; 1914 p. 569 et suiv., et 583 et suiv.; 1916, p. 378 et suiv.; 1919, p. 41 et suiv.

Le système ancien, d'après lequel la responsabilité de la puissance publique cessait en présence de la responsabilité personnelle de son agent, d'après lequel la faute de service se définissait négativement par la faute personnelle, donnait lieu à de vives critiques (2). Non seulement la victime courait, au cas de faute personnelle d'un agent du service public, le risque de se heurter à l'insolvabilité du coupable, mais surtout, du point de vue logique, il paraissait choquant de dire qu'en présence de la faute d'un agent revêtant certains caractères, et notamment une certaine gravité, il n'y avait plus fonctionnement défectueux du service public ni responsabilité de la puissance publique. Comme l'a dit M. BLUM dans ses conclusions pour l'arrêt *Lemonnier* : « si la faute personnelle a été commise dans le service ou à l'occasion du service, si les moyens et les instruments de la faute ont été mis à la disposition du coupable par le service, si la victime n'a été mise en présence du coupable que par l'effet du jeu du service; si en un mot le service a conditionné l'accomplissement de la faute ou la production de ses conséquences dommageables vis-à-vis d'un individu déterminé, le juge administratif alors pourra et devra dire : la faute se détache peut-être du service, c'est affaire aux tribunaux judiciaires d'en décider, mais le service ne se détache pas de la faute ».

Le Conseil d'Etat s'est rallié à ces idées. Il a admis non seulement qu'à côté de faits constituant une faute personnelle peuvent se rencontrer d'autres faits constituant une faute de service (3), mais aussi qu'à propos des mêmes faits peuvent coexister la faute personnelle d'un agent et la faute du service (4), et enfin qu'un seul et même fait

(2) V. ces critiques dans Duez, *op. cit.*, p. 154 et suiv.

(3) C. d'Etat, 3 février 1911, *Anguet*, précité; 15 mars 1918, *Beau-delet*, R. p. 259; 14 novembre 1919, *époux Lhuillier*, R. p. 819; 13 mars 1925, *Clef*, S. 1926, III, 37.

(4) C. d'Etat, 26 juillet 1918, *Lemonnier*, précité; 16 mai 1924, *Douillet*, R. p. 480.

peut entraîner la responsabilité personnelle de l'agent devant les tribunaux judiciaires, et la responsabilité de la puissance publique pour fonctionnement défectueux du service résultant de l'activité de cet agent (5), devant la juridiction administrative.

Simplement, la victime ne devra jamais obtenir, à raison des condamnations qui pourraient être prononcées à son profit par des juridictions d'ordres différents, une réparation supérieure à l'importance totale du préjudice causé : pour obtenir ce résultat, le Conseil d'Etat, après avoir recouru au procédé de l'administration garantissant seulement le paiement par son agent des condamnations prononcées contre lui, semble s'être orienté vers le procédé de la subrogation : l'administration paie les indemnités aux victimes, sous réserve de la subrogation consentie par elles à son profit, et jusqu'à concurrence des sommes versées, aux droits qui résulteraient pour les victimes des condamnations intervenue ou à intervenir à leur profit contre l'agent, devant les tribunaux judiciaires (6).

129. — Or, le système du cumul des responsabilités est applicable, nous l'avons signalé (1), à la matière des accidents de travaux publics.

Si la victime s'adresse à un agent du service public, et lui demande réparation d'un préjudice qu'elle impute à sa faute, l'exécution des travaux publics n'est plus en jeu, le service public n'est pas poursuivi : la compétence appar-

(5) C. d'Etat, 26 décembre 1926, *Bodson*, S. 1927, III, 105, et la note de M. Hauriou (accident causé par un camion du service de la reconstitution industrielle); 9 novembre 1928, *Rapin*, Gaz. Pal., 1928, II, 835, S. 1929, III, 22, et D. P. 1929, III, 1, et la note de M. J. Appleton (accident causé par la chute d'un avion militaire dont le pilote exécutait un vol en service commandé).

(6) Arrêts *Lemonnier*, *Bodson*, *Rapin*, précités.

129. — (1) V. *Supra*, n^{os} 60, *in fine*, et 84.

tient normalement aux tribunaux judiciaires (2), qui examineront si les éléments d'un quasi-délit civil sont réunis dans la personne de l'agent. Mais l'existence de cette faute personnelle, qu'elle soit ou non l'objet d'une action devant les tribunaux judiciaires, ne saurait suffire à écarter toute responsabilité de la puissance publique, ni à empêcher la victime de lui demander, par une action distincte de celle qu'elle a pu ou aurait pu intenter contre l'agent responsable, la réparation du préjudice par elle subi. Dans le fonctionnement de ce service public spécial que constitue l'exécution de travaux publics, comme dans celui des autres services, la possibilité pour la victime de poursuivre l'agent personnellement, ne lui enlève pas la faculté d'agir contre la personne publique à raison du fonctionnement défectueux du service.

Le Conseil d'Etat l'a formellement décidé à deux reprises.

Il a admis, en 1912 (3), la possibilité de demander à l'Etat et à son entrepreneur la réparation du préjudice causé par l'exécution défectueuse de travaux publics, bien que ce préjudice fût le résultat d'un homicide par imprudence imputable à un ouvrier. En 1914, le Conseil d'Etat a confirmé l'abandon du principe ancien du non-cumul dans la matière des accidents de travaux publics par l'arrêt *Babouet* (4) : le sieur Babouet avait été blessé, et sa femme tuée, par la chute sur la voie publique de fils téléphoniques que des ouvriers de l'Etat étaient occupés à poser. Le contremaître qui dirigeait les travaux avait été condamné correctionnellement pour homicide par imprudence, et le sieur Babouet, qui s'était porté partie civile, avait obtenu

(2) C. d'Etat, 5 août 1913, *Dme Trufil*, R. p. 1006.

(3) C. d'Etat, 22 mai 1912, *Vve Augé-Chiquet*, R. p. 600, S. 1916, III, 14. Le fils de la dame Augé-Chiquet, faisant son service militaire à Rodez, avait été tué dans la cour de la caserne par une pierre jetée par un ouvrier employé à un travail de démolition.

(4) C. d'Etat, 16 juillet 1914, *Babouet*, R. p. 882, D. P. 1920, III, 3.

contre lui une condamnation à des dommages-intérêts. Il porte ensuite devant le Conseil de Préfecture une action fondée sur le fonctionnement défectueux du service public : le Conseil de Préfecture se déclare incompétent, l'accident ayant eu sa cause dans une faute personnelle. Le Conseil d'Etat annule son arrêté en déclarant que la condamnation prononcée par l'autorité judiciaire contre le contremaître ne saurait avoir pour effet de priver la victime du droit de poursuivre directement contre l'Etat la réparation du préjudice qu'il a souffert.

La victime dispose donc de deux actions qui sont tout à fait indépendantes : l'une est fondée sur un quasi-délit civil, l'autre sur une faute de service en matière de travaux publics.

Il en résulte que la prescription applicable à l'une parce qu'elle est accessoire à un délit pénal, est sans application à l'autre (5).

Il en résulte que la chose jugée par les tribunaux judiciaires sur la question de la faute personnelle ne peut avoir devant le Conseil de Préfecture, statuant sur la question de la faute de service, aucune autorité, mais seulement la valeur d'un « élément d'appréciation » (6).

La victime pourra exercer à son choix l'une ou l'autre de ces actions, elle pourra même les intenter toutes les deux, et chacune des deux juridictions résoudra la question qui lui est posée sans avoir à se préoccuper de la solution donnée par la juridiction de l'autre ordre.

Il y a là de simples conséquences de l'indépendance des juridictions administrative et judiciaire.

Sur un seul point les décisions des juridictions administrative et judiciaire devront être mises d'accord : celui du montant de l'indemnité. La possibilité qu'a la victime

(5) C. d'Etat, 22 mai 1912, *Vve Augé-Chiquet*, précité.

(6) C. d'Etat, 22 mars 1922, *Raffineries Say*, R. p. 254.

de poursuivre la personne publique de préférence à un agent peut-être insolvable, rend sa situation aussi favorable que possible; mais le cumul des responsabilités ne doit pas entraîner le cumul des indemnités; la victime n'a droit qu'à une réparation intégrale du préjudice qu'elle a subi, et il appartient au juge administratif de prendre les mesures nécessaires à cet effet. Dans l'affaire *Babouet*, où la victime avait déjà obtenu condamnation contre l'agent, sans avoir été indemnisée, le Conseil d'Etat avait limité la responsabilité de l'Etat à la garantie de la condamnation. Dans l'avenir, il admettra sans doute de préférence la solution de la subrogation vers laquelle il semble s'être orienté, que la victime ait obtenu une condamnation (affaire *Bodson*) ou non (affaire *Rapin*).

Il ne nous appartient pas d'insister sur les conséquences pratiques ni sur l'appréciation, d'un point de vue constitutionnel, d'un système qui forme désormais l'une des pièces maîtresses de la responsabilité quasi-délictuelle de la puissance publique. Nous voulions seulement montrer son application à la matière des accidents de travaux publics.

130. — Il est même significatif de rappeler (1) que c'est en cette matière qu'il a d'abord été appliqué.

Dès 1900, dans un cas d'accident causé à un immeuble par l'exécution des travaux publics, le Tribunal des Conflits avait admis (2) que la victime pouvait diriger son action non contre les ouvriers responsables d'une faute personnelle, mais contre la ville elle-même à raison de l'exécution défectueuse du travail public.

En 1902, le Tribunal des Conflits a encore admis (3)

130. — (1) Ce point a été signalé par M. P. Cot, thèse citée, p. 283 et suiv.

(2) T. Confl., 10 novembre 1900, *Espitalier*, S. 1901, III, 33 et la note de M. Hauriou.

(3) T. Confl., 8 novembre 1902, *Loquen*, R. p. 649.

dans une hypothèse où les faits dommageables constituaient un délit pénal à la charge des agents de l'Etat, la possibilité pour la victime d'agir devant le Conseil de Préfecture en fondant son action sur l'exécution défectueuse de travaux publics.

Ainsi, on pouvait, dans ces hypothèses, relever la faute personnelle; rejetant la règle ancienne du non-cumul, le Tribunal des Conflits avait pourtant admis l'action contre la personne morale publique. Le Conseil d'Etat, dans des hypothèses moins connues (4) où l'on pouvait manifestement relever à la charge d'un agent, les éléments d'un délit pénal, donc d'une faute personnelle, n'a pas davantage écarté l'action de la victime, et a admis la responsabilité de la puissance publique. Pourquoi la règle du non-cumul des responsabilités a-t-elle été si facilement écartée dans les cas d'accidents de travaux publics?

Cela tient à la distinction de la faute personnelle et de la faute de service.

Il est quelque peu artificiel sans doute, de dire qu'un agent est dans son service jusqu'à un certain degré de faute, et qu'il en sort lorsque cette faute atteint une certaine importance (car la faute personnelle met en évidence le plus souvent, une mauvaise organisation du service), mais la subtilité apparaît bien plus encore si l'on songe que la gravité n'est pas un critérium suffisant pour séparer la faute personnelle de la faute de service.

La faute de service peut être lourde, cela n'est pas contestable; il suffit de supposer une organisation, un fonctionnement très défectueux du service, mais ne mettant en évidence l'activité d'aucun agent : c'est le cas de la faute lourde anonyme (5). Inversement, et surtout, la

(4) C. d'Etat, 7 avril 1905, *Min. du Commerce*, R. p. 355; 11 décembre 1918, *com. de Sauvagny*, R. p. 1123.

(5) C. d'Etat, 13 mars 1925, *Clef*, précité; 15 février 1929, *Sr. Philouze et Delle Nédellec*, précité.

réunion en la personne d'un agent des éléments d'un délit pénal ne peut constituer qu'une faute personnelle à sa charge; or la faute pénale n'est pas forcément lourde, et lorsqu'elle constitue le délit d'homicide ou de blessures par imprudence, ce qui est le cas le plus fréquent dans les accidents de travaux publics, la Cour de Cassation admet au contraire qu'elle est punissable quelle qu'ait été sa légèreté (6).

On peut donc rencontrer des cas où, l'accident étant dû à la faute précise d'un agent connu (les seuls cas où la question du cumul des responsabilités se pose) (7), cette faute dépasse bien les défaillances courantes du service, mais n'est aucunement plus grave que celles dont la puissance publique supporte habituellement la charge par application de la théorie de la faute de service, et n'engage la responsabilité personnelle de son auteur que parce qu'elle réunit les éléments d'un délit pénal. Pouvait-on refuser à la victime le droit de poursuivre le service, pour cette seule raison que la faute de l'agent constituait un délit pénal? Il y a bien alors responsabilité personnelle de l'agent, mais son activité n'est pas détachable de celle du service.

C'est dans des espèces de ce genre, très fréquentes lorsque des personnes ont été victimes d'un accident de travaux publics, que le cumul des responsabilités a été rapidement admis. Il en a été ainsi d'autant plus facilement et d'autant plus souvent que la juridiction administrative n'a pas, en l'absence de toute décision judiciaire antérieure, à qualifier pénalement l'activité d'un agent, et que, par suite, en admettant même la fiction de la faute détachable, la faute de l'agent ne se détache plus, alors, des agissements du service.

(6) Cass. civ., 18 décembre 1912, *Brochet et Deschamps*, D. P. 1915, I, 17.

(7) V. Duez, *op. cit.*, p. 151.

CONCLUSION

L'article 4, al. 3, de la loi du 28 pluviose de l'an VIII demeure le texte sur lequel le Conseil d'Etat fonde la responsabilité en matière de travaux publics; texte corrigé, interprété, complété, texte en réalité largement dépassé.

Le juge administratif, pas plus que le juge civil, ne peut refuser de statuer sous prétexte d'insuffisance ou d'obscurité de la loi : il interprète alors la règle de droit et l'assouplit pour la mettre au niveau des besoins du temps, manifestant ainsi ce « pouvoir d'évolution » difficile à définir mais intangible que la jurisprudence civile révèle également.

Surtout le juge administratif crée le droit, et il faut bien reconnaître que le contentieux des travaux publics est son œuvre.

Rattachant d'abord à la matière des travaux publics des espèces qui en paraissaient éloignées, accroissant la compétence du Conseil de Préfecture pour diminuer l'irresponsabilité de la puissance publique, le Conseil d'Etat a vu, dans la suite, l'intérêt qu'il y avait directement pour le justiciable, à confier à un seul juge la connaissance de tout le contentieux des travaux publics, et il a continué son travail d'unification de la compétence.

Mais avant tout le Conseil d'Etat a élaboré de toutes pièces un système d'indemnisation des particuliers atteints dans leurs droits par ces entreprises d'intérêt général que constituent les travaux publics. Il a rapidement senti que la protection équitable des droits individuels contre les

violations qui peuvent résulter de l'exécution de ces entreprises, pouvait être suffisamment garantie sans qu'un système rigide mît automatiquement à la charge de la collectivité l'obligation de tout réparer. Et pourquoi ne pas reconnaître que ce sentiment s'est manifesté dans sa jurisprudence avec une particulière netteté au moment où l'exécution des grands travaux publics du *xix^e* siècle et la mise en service d'ouvrages publics d'une extraordinaire importance, en donnant à l'administration des préoccupations pressantes, risquaient de faire naître à la charge de la collectivité une responsabilité écrasante?

Il fallait protéger l'individu dans sa personne et dans ses biens; mais il était impossible, en dehors d'un système général et absolu d'assurance qui n'a pas semblé opportun, d'exiger de l'administration, dans ses services, une organisation plus parfaite que celle que ses ressources financières, le nombre des usagers des services, l'état de la science, lui imposaient. La conciliation a été trouvée en demandant à la victime de montrer que l'administration, en lui causant un préjudice, avait manqué aux obligations que la nécessité pour elle d'assurer la satisfaction de l'intérêt général lui crée, dans l'exécution, l'exploitation, l'amélioration, l'entretien des ouvrages publics. La théorie de la faute de service se développait au sein du contentieux des travaux publics.

Théorie quasi-délictuelle, mais théorie essentiellement réaliste et conforme à l'intérêt de l'individu que celle qui contient en elle cette faculté d'évolution et d'adaptation constante aux nécessités pratiques que nous avons constatée. L'apparition de besoins nouveaux et de moyens nouveaux de les satisfaire crée peu à peu à l'administration des obligations nouvelles auxquelles elle ne pourra manquer sans être en faute; le système reste soumis à des règles, mais il est souple, parce que ces règles se modèlent sur les nécessités de la vie. Il appartient au juge, obligatoirement

doté d'un large pouvoir de fait, d'en constater à chaque instant l'existence.

A ce point de vue l'on peut faire confiance à la juridiction administrative, et l'étude que nous avons faite de la jurisprudence du Conseil d'Etat n'aura pas été inutile si elle a réussi à en donner l'assurance.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
A. MESTRE.

Vu : *Le Doyen*,
E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

APPLETON (J.). — Traité élémentaire du contentieux administratif, p. 420 et suiv.

AUBRY et RAU. — Cours de Droit civil français, t. VI, § 447, notes 18 *bis*, 18 *ter*.

AUCOC. — Conférences sur le Droit Administratif, t. II.

BATBIE. — Traité théorique et pratique de Droit Administratif, t. VIII, p. 624.

BÉQUET, LAFERRIÈRE et DISLÈRE. — Répertoire du Droit Administratif, V° Travaux Publics, Responsabilité.

BERTHÉLÉMY (H.). — Traité élémentaire de Droit Administratif, 12^e édition, 1930, p. 736.

DALLOZ. — Code des lois politiques et administratives, t. III.

» Répertoire de législation, et suppléments, V° Travaux Publics.

» Répertoire pratique de législation, et suppléments, V° Travaux Publics.

DARESTE. — Voies de recours contre les actes de puissance publique, p. 515, 530, 601.

DEMOGUE (R.). — Traité des Obligations en général, t. V, n^{os} 1256 et suiv., n^o 1298, note 1.

DUCROCQ. — Cours de Droit Administratif, t. II, § 588.

DUEZ. — Responsabilité de la puissance publique en dehors des contrats.

DUFOUR. — Traité général de Droit Administratif appliqué, t. VIII, n° 291, p. 221.

DUGUIT (L.). — Traité de Droit Constitutionnel, t. I, p. 253 et suiv., t. III, p. 478 et suiv.

» Les transformations du Droit Public.

ENOÜ. — Traité théorique et pratique de Droit Administratif, t. I, p. 241 et suiv.

GARDENAT et RICCI. — De la responsabilité civile, p. 233.

HAURIUO (M.). — Précis de Droit Administratif et de Droit Public, 6^e édition et éditions suivantes.

JACQUELIN (R.). — Principes dominants du contentieux administratif.

JÈZE. — Principes généraux du Droit administratif.

LAFERRIÈRE (E.). — Traité de la Juridiction administrative, 2^e édition, t. II, p. 165 et suiv.

LALOU (H.). — La responsabilité civile, 2^e édition, § 1383 et suiv.

LÉCHALAS. — Manuel de Droit administratif, t. I, p. 390 et suiv.

MAZEAUD (H. et L.). — Traité théorique et pratique de la responsabilité civile, t. II, n°s 2007 et suiv.

MICHOUD et TROTABAS. — Théorie de la personnalité morale, 3^e édition, t. II, p. 226 et suiv.

PLANIOL, RIPERT et ESMEIN. — Traité pratique de Droit civil, t. VI, les Obligations, 1^{re} Partie, § 714.

ROLLAND (L.). — Précis de Droit administratif.

SERRIGNY. — Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière administrative, t. I.

SOURDAT. — Traité général de la responsabilité ou de l'action en dommages-intérêts en dehors des contrats, t. I, p. 676 et suiv.

TEISSIER. — Responsabilité de la puissance publique (dans Béquet, Répertoire, V^o Responsabilité).

OUVRAGES SPÉCIAUX

ALTAIRAC (E.). — De la compétence en matière de travaux publics, thèse, Bordeaux, 1902, p. 178 et suiv.

BAILBY (H.). — De la responsabilité de l'Etat envers les particuliers, thèse, Bordeaux, 1901, p. 91 et suiv.

BERTEAUD (C.). — La responsabilité personnelle des fonctionnaires envers les particuliers, thèse, Bordeaux, 1922, p. 120 et suiv.

BLAEVOET. — Etude sur le contentieux des travaux publics (Extrait de la Revue Générale d'Electricité, 1926).

BRUN (A.). — Des dommages causés par l'exécution des travaux publics de chemins de fer, thèse, Paris, 1898, p. 120 et suiv.

CARNOT. — Du caractère du droit à indemnité en matière de dommages suite de travaux publics.

CHRISTOPHLE et AUGER. — Traité théorique et pratique des travaux publics, t. II, p. 399 et suiv.

DES CILLEULS. — Traité de la voirie urbaine, p. 105 et suiv.

COT (P.). — La responsabilité civile des fonctionnaires publics, thèse, Paris, 1922.

COURCELLE. — Traité administratif des travaux publics, t. I et II.

COUZINET (L.). — Responsabilité des groupements administratifs, thèse, Toulouse, 1911, p. 247 et suiv.

- COUZINET (P.). — La réparation des atteintes portées à la propriété privée immobilière par les groupements administratifs, thèse, Paris, 1928.
- DEBAUVE. — Dictionnaire administratif des Travaux publics, t. II, p. 1062 et suiv.
- DUPEYROUX (H.). — Faute personnelle et faute du service public, thèse, Paris, 1922.
- FAIRÉ. — Transformation des principes de la responsabilité en Droit public et en Droit privé, thèse, Paris, 1923.
- GESTIN. — Le cumul des responsabilités de l'agent et de la personne morale administrative, thèse, Rennes, 1928.
- GOLDENBERG. — Le Conseil d'Etat juge du fait, thèse, Paris, 1932.
- HALLER (M.). — Essai sur l'influence du fait et de la faute de la victime sur son droit à réparation, thèse, Paris, 1926.
- HANRY (E.). — De la compétence des Conseils de Préfecture en matière de travaux publics, thèse, Rennes, 1898.
- HUSSON. — Traité de la législation des travaux publics, 1850.
- LÉCUYER. — Responsabilité des patrimoines administratifs, thèse, Lille, 1908, p. 65 et suiv., 292 et suiv.
- MADELAINE (P.). — Des dommages résultant d'un travail public, thèse, Caen, 1907, p. 169 et suiv.
- MARIZIS et COT. — Manuel juridique des travaux publics.
- MARTEAU. — La notion de causalité dans la responsabilité civile, thèse, Aix, 1914.
- MESTRE (A.). — Le contentieux des contrats administratifs, Cours de Doctorat, 1930-31.
- NOEL. — La notion de travail public, thèse, Paris, 1924.
- PÉRIER. — Organisation et compétence des Conseils de Préfecture, t. I, § 329 et suiv.

- PERRIQUET. — Traité théorique et pratique des travaux publics, t. II, § 931 et suiv., 986 et suiv.
- PILLON (G.). — De la compétence du Conseil de Préfecture en matière de dommages causés par l'exécution des travaux publics, thèse, Lyon, 1900, p. 99 et suiv.
- RIPERT (G.). — De l'exercice du droit de propriété dans ses rapports avec les propriétés voisines, thèse, Aix, 1902.
- ROGER. — De la responsabilité civile de l'Etat, thèse, Montpellier, 1900.
- ROUAST (A.). — Du fondement de la responsabilité des dommages causés aux personnes par les travaux publics, thèse, Lyon, 1910.
- ROUX. — Limite des compétences judiciaire et administrative en matière de propriété, thèse, Montpellier, 1898, p. 81.
- SOURDOIS. — De l'évolution du fondement et de l'étendue de la responsabilité de l'Etat agissant dans l'exercice de la puissance publique, thèse, Bordeaux, 1908.
- TIRARD (P.). — Responsabilité de la puissance publique, thèse, Paris, 1906, p. 138, 193 et suiv.
- TRIANDAFIL. — L'idée de faute et l'idée de risque comme fondement de la responsabilité, thèse, Paris, 1914, p. 206.
- VALAT. — Des dommages causés par les travaux publics, thèse, Montpellier, 1915, p. 129, 144.
- VALROGER. — Responsabilité des accidents et dommages sur les lignes de tramways et chemins de fer sur route, p. 64 et suiv.

ARTICLES DE REVUES

- BESSON (A.). — Cas fortuit et force majeure dans les accidents d'automobile, *Revue Générale des Assurances terrestres*, 1931, p. 272 et suiv.
- BLAEVOET (Ch.). — Des atteintes à la propriété privée en raison des travaux publics, *Revue du Droit Public*, 1929, p. 52 et suiv.

CAPITANT (R.). — La double notion de travail public, *Revue du Droit Public*, 1929, p. 537 et suiv.

FLINIAUX (A.). — Le cumul de la responsabilité de l'agent et de la responsabilité de la personne morale administrative, *Revue du Droit Public*, 1921, p. 333.

JÈZE (G.). — Notes à la *Revue du Droit Public*, 1910, p. 72

» » 1914, p. 569.

» » 1919, p. 41.

» » 1920, p. 405.

» » 1921, p. 361.

» » 1926, p. 258.

» » 1932, p. 94.

MICHOUD. — De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents, *Revue du Droit Public*, 1895, t. I et II.

MOYE (M.). — Examen doctrinal de jurisprudence, *Revue critique*, 1908, p. 392.

PICARD (M.). — Pour une loi sur les accidents d'automobiles, *Revue générale des Assurances Terrestres*, 1931, p. 489.

Notes à la *Revue Gle des A. T.*, 1931, p. 335, 337.

La responsabilité de l'Etat, des départements et des communes dans les accidents d'automobiles, *Revue Gle des A. T.*, 1932, p. 461 et suiv.

ROUSSEAU (Ch.). — Le régime juridique de la circulation. *Revue du Droit Public*, 1932, p. 399, 426 et suiv.

ROUX. — Compétence en matière de dommages causés par les travaux publics, *Revue Générale d'Administration*, 1905, t. II, p. 304

SANLAVILLE. — Des dommages résultant des travaux publics *Revue Générale d'Administration*, 1905, t. III, p. 385.

ZEGLIICKI. — Note à la *Revue Critique de législation et de jurisprudence*, 1898, p. 247.

NOTES D'ARRÊTS

ALIBERT (R.). — Note sous T. Confl., 11 juillet, 1933, *Préfet de la Seine*, S. 1933, III, 97.

APPLETON (J.). — Notes sous :

T. Confl., 16 juillet 1914, *Babouet*, D. P. 1920, III, 3;

Cass. civ., 27 nov. 1918, *C^{ie} des Tramways de Nice*, D. P. 1919, I, 17;

Cass. civ., 8-24 janvier 1923, *C^{ie} G^{ie} des Omnibus*, D. P. 1923, I, 33;

T. Confl., 26 mai 1924, *Vve Lemetti*, D. P. 1924, III, 52;

T. civ. Seine-Inf^{re}, 11 mars 1927, *Lelaumier*, D. P. 1928, II, 183;

C. d'Etat, 26 juillet 1929, *com. de Chailly-en-Bière*, D. P. 1930, III, 1;

C. d'Etat, 22 mai 1930, *Radigois*, D. P. 1930, III, 49;

C. d'Etat, 18 décembre 1931, *Robin*, D. P. 1932, III, 33.

BLAEVOET. — Notes sous :

C. d'Etat, 21 janvier 1927, *C^{ie} G^{ie} des Eaux*, D. P. 1928, III, 57;

C. P. Seine, 2 mars 1928, *Legorgu*, D. P. 1928, II, 60.

BONNARD (R.). — Notes sous :

C. d'Etat, 25 janvier 1929, *Sous-secrét. d'Etat aux P. T. T.*, S. 1929, III, 81;

Cass. crim., 28 mai 1930, *Motsch*, S. 1930, I, 393;

C. d'Etat, 27 novembre et 18 décembre 1931, *Lemaire et Robin*, S. 1932, III, 41.

HAURIU (M.). — Notes sous :

T. Confl., 11 juill. 1891, *Lagrave*, S. 1893, III, 81;

C. d'Etat, 8 août 1892, *Min. des Travaux Publics*, S. 1894, III, 73;

- C. d'Etat, 9 mars 1894, *Daubard*, S. 1895, III, 105;
C. d'Etat, 11 mai 1894, *Ferrenq et Pacaud*, S. 1896, III, 1;
C. d'Etat, 13 janvier 1899, *Lepreux*, S. 1900, III, 1;
T. Confl., 10 novembre 1900, *Espitalier*, S. 1901, III, 33;
C. d'Etat, 27 juin 1902, *C^{ie} G^{ie} F^{ms} de Tramways*, S. 1903, III, 81;
C. d'Etat, 13 mai 1907, *Départ. de la Dordogne*, S. 1908, III, 121;
T. Confl., 11 avril 1908, *De Fonscolombe*, S. 1909, III, 49;
C. d'Etat, 7 août 1909, *Préfet de la Creuse*, S. 1910, III, 81;
C. d'Etat, 24 juin 1892, *Garrigou*, S. 1894, III, 49;
C. d'Etat, 10 juin 1921. *comm. de Monségur*, S. 1921, III, 49;
C. d'Etat, 22 décembre 1924, *les Travailleurs français*. S. 1926. III, 1;

MESTRE (A.). — Notes sous :

- Cass. civ., 20 juin 1899, *Cognard*, S. 1900, I, 265;
Cass. Req., 30 juillet 1918, *Ch. de fer du Midi*, S. 1921, I, 355;
Cass. civ., 27 nov. 1918, *C^{ie} des Tramways de Nice*, S. 1921, I, 352.

ROUSSEAU (Ch.). — Note sous :

- C. d'Etat, 16 mai 1930, *Min. des Travaux Publics*, S. 1930, III, 73.

RUZÉ. — Note sous :

- T. Confl., 26 mai 1924, *Fauqué*, D. P. 1925, III, 13.

INDEX ALPHABÉTIQUE

(Les chiffres renvoient aux paragraphes)

A

Accident, notion	9, 11 et s., 22 et s.
Distinction d'avec le dommage	16 et s.
Définition	24, 59.
Accident du travail	26, 27, 123
Action en responsabilité	123 et s.
Anormal (préjudice)	94, 101 (note 5), 107.
Assurance	123.
Automobiles (accidents d')	56, 89, 123 (note 1 <i>bis</i>).
Avantages (du système jurisprudentiel	
de la responsabilité pour faute de service)	97.

C

Cahiers des charges	101, 103, 126 et s.
Cas fortuit	120 et s.
Causalité (lien de)	114 et s.
Cause inconnue	90-91, 121
Cause matérielle et juridique	19 et note 1.
— matérielle de l'accident	73 et s.
— juridique de l'accident	76 et s., 102 et s.
Circulation (accidents dus à la)	110
Compétence	30 et s., 58 et s.
— influence sur le fond	79.
— du Conseil de Préfecture	61.

Concession, compétence	39, 45, 51, 60.
— responsabilité	127.
Conseil d'Etat (jurisprudence du) en	
matière de compétence	34 et s., 53.
en matière de responsabilité	67 et s
Cour de Cassation (jurisprudence)	44 et s., 54
Cumul des responsabilités	60, 128 et s

D

Dangereux (travail)	88.
Défaut d'entretien de l'ouvrage	22, 34, 36, 81.
Délit pénal	52 et s., 128 et s.
Dérapage	110.
Domage permanent	16 et s., 67, 73, 77.
Droit de l'administration en	
matière de travaux publics	75.

E

Egalité devant les charges publiques	67, 77 et s., 92 et s.
Enrichissement sans cause	77.
Entreprise (accident au cas d')	
— compétence	35, 45, 47, 49, 55, 60.
— responsabilité	126.

F

Fait (Pouvoirs du juge du)	108, 122.
Faute dans l'exploitation de l'ouvrage	38.
Faute d'exploitation du concessionnaire	39, 45, 50, 60.
Faute personnelle de l'agent	41, 49, 52 et s., 128 et s.
— de l'entrepreneur	45, 47, 60, 126.

Faute de service	
Application en matière de Travaux publics	81 et s.
Avantages du système	97, 98.
Le fonctionnement défectueux du service	104 et s.
Le fonctionnement anormalement défectueux	107 et s.
Faute d'un tiers	118.
Faute de la victime	116-117
Fonctionnaires	25, 123.
Fonctionnement défectueux de l'ouvrage	37.
Force majeure	119.

I

Immeubles, dommages	12 et s., 67, 73, 77.
— accidents	16 et s., 32, 70, 75, 112.
Inconvénients de voisinage	16, 73, 77.
Inexécution (d'un ouvrage)	40, 105
Insolvabilité (de l'entrep ^r , du concess ^{re})	126, 127.

O

Ouvrage public	6
Fonctionnement	37.
Exploitation	38, 39, 45, 50, 60.
Ouvriers	26, 27, 123

P

Partage de responsabilités	117.
Personnes (dommages aux personnes et aux propriétés)	12 et s
Pouvoir de fait du juge	107 et s., 122.

Préjudice	100
Préjudice spécial	66, 92, 101 (note 5), 107.
Preuve	98, 106, 123.

R

Règles de compétence	58 et s
Régie	37, 38, 53, 56, 102, 125
Risque	66, 68 et s., 78, 92 et s.
Riverains (de l'ouvrage public)	112

S

Sécurité	105 et s.
Service public	80.

T

Tiers (faute d'un	118.
Tiers (et usagers)	112
Travail (accidents du)	26, 27, 122.
Travaux publics (notion)	5 et s.
Travaux dangereux	88.

U

Usagers	110, 112.
---------	-----------

V

Vice de la chose	90-91, 121.
Victime (faute de la)	116-117.
Voie de fait (et accident)	20.
Voisinage (inconvenients de)	16, 73, 77.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pages
1. Intérêt des questions de responsabilité de la puissance publique. — 2. Les dommages et accidents de travaux publics. — 3. Intérêt d'une étude des accidents. — 4. Nécessité de les définir.	7

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

DÉFINITION DES ACCIDENTS CAUSÉS PAR LES TRAVAUX PUBLICS

SECTION I

Le travail public

5. Division.	14
§ 1. — <i>Dualité de la notion de travail public</i>	
6. Distinction du travail public et de l'ouvrage public.....	14
§ 2. — <i>Les éléments de la notion de travail public</i>	
7. Définition du travail public. — 8. Le but d'utilité générale.	15

SECTION II

Les accidents causés par les travaux publics

9. Les dommages de travaux publics.....	20
§ 1. — <i>Idée de l'accident causé par les travaux publics</i>	
11. Classifications des conséquences dommageables des travaux publics. — 12. La distinction des dommages aux propriétés et aux personnes; son inutilité quant à la compétence. — 13, 14. Absence d'intérêt quant au fond. — 15. Distinction nouvelle dans la doctrine.....	23

§ 2. — *Précision de la notion d'accident*

Pages

I. — *Comparaison de l'accident et des autres préjudices
causés par les travaux publics*

16. Différence de nature entre le dommage et l'accident. — 17. Différence quant à l'objet du préjudice. — 18. Différences quant aux conditions de la responsabilité. — 19. Différence quant à la cause. — 20, 21. Différences avec l'expropriation, l'occupation temporaire, la voie de fait..... 30

II. — *Différentes catégories d'accidents*

22. Accidents dus à l'exécution, à l'ouvrage terminé, à l'inexécution. — 23. Intérêt de l'étude des accidents..... 40

§ 3. — *Les limites du sujet*

24. Définition provisoire. — 25. Les accidents aux fonctionnaires. — 26. Accidents professionnels. — 27. Influence de la loi du 9 avril 1898 sur la matière. — 28. Plan d'ensemble..... 43

PREMIÈRE PARTIE

LA COMPÉTENCE

Généralités.

30. Intérêt des questions de compétence. — 31. L'article 4, al. 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII. — 32. Son interprétation. 51

CHAPITRE PREMIER

**DÉVELOPPEMENT DES RÈGLES DE COMPÉTENCE
EN MATIÈRE D'ACCIDENTS DE TRAVAUX PUBLICS**

SECTION I

Cas où il n'y a pas de délit pénal

33. Division. 55

§ 1. — <i>Jurisprudence du Conseil d'Etat</i>	Pages
34. Hésitations concernant les accidents de personne. — 35. La jurisprudence à la fin du xix ^e siècle. — 36. Les exceptions à la compétence du Conseil de Préfecture. — 37. Extension aux accidents dus au fonctionnement défectueux de l'ouvrage public. — 38. La faute d'exploitation. — 39. L'arrêt <i>Lemaire</i> . — 40. L'inexécution d'un travail public en dehors d'un ouvrage préexistant. — 41. L'extension a englobé la faute de service. — 42. Les moyens de l'extension. — 43. Les raisons de l'extension.	56

§ 2. — <i>Jurisprudence de la Cour de Cassation</i>	
44. L'interprétation judiciaire de la loi du 28 pluviöse, an VIII, art. 4, al. 3. — 45. L'interprétation restrictive. — 46. Les raisons. — 47. Les moyens employés.....	73

§ 3. — <i>Jurisprudence du Tribunal des Conflits</i>	
48, 49. Les solutions admises sans difficulté. — 50. Les cas douteux. — 51. Le rôle du Tribunal des conflits.....	80

SECTION II

Cas d'une infraction pénale

52. Sa possibilité. — 53.— La solution du Conseil d'Etat.— 54. Les solutions de la Cour de Cassation. — 55. Les décisions du Tribunal des conflits. — 56. L'arrêt <i>Mélinette</i> . — 57. La logique du Conseil d'Etat	87
---	----

CHAPITRE II

LES RÈGLES ACTUELLES DE COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ACCIDENTS DE TRAVAUX PUBLICS

58. Les règles. — 59. Les avantages du système de la juridiction administrative. — 60. Les cas de maintien de la compétence judiciaire; sauvegarde de l'intérêt de la victime. — 61. Raisons de la compétence de principe du Conseil de Préfecture. — 62. La question de responsabilité.....	98
--	----

DEUXIÈME PARTIE

Pages

LA RESPONSABILITÉ

Généralités.

63. Le principe de la réparation des accidents.....	111
---	-----

CHAPITRE PREMIER

LE FONDEMENT DE LA RESPONSABILITÉ

64. Opinion de la doctrine ancienne. — 65. La doctrine récente; les partisans du fondement quasi-délictuel. — 66. Les théories objectives.	114
--	-----

SECTION I

Les solutions de la jurisprudence administrative

67. Les systèmes possibles. — 68. Le système de la jurisprudence en matière de dommages permanents. — 69. Le système des accidents. — 70. La recherche de la faute même en matière immobilière. — 71. Cas d'absence de faute. — 72. Opposition des deux systèmes.....	120
---	-----

SECTION II

La cause matérielle du préjudice au cas d'accident

73. L'opposition entre dommages et accidents. — 74. Le caractère évitable de l'accident. — 75. Ce caractère subsiste même en matière immobilière.....	128
---	-----

SECTION III

Le fondement juridique de la responsabilité

76. Possibilité d'un fondement différent pour les dommages et les accidents. — 77. Le fondement juridique de la réparation des dommages permanents. — 78. L'idée de l'égalité devant les charges publiques. — 79. Les accidents : la faute de service. — 80. Explication.....	134
---	-----

	Pages
§ 1. — <i>Les rapports du système et de celui de la faute de service</i>	
81. L'accident et le fonctionnement défectueux du service public. — 82. La défaillance suffisamment grave. — 83. Faute par action ou par abstention. — 84. La faute personnelle et le cumul.	143

§ 2. — *Caractères particuliers de la responsabilité
des accidents de travaux publics*

85. Faute spéciale. — 86. Facilités de preuve. — 87. La prudence du Conseil d'Etat. — 88. Le travail dangereux. — 89. Les acci- dents d'automobiles. — 90. La cause inconnue et l'arrêt sous- <i>secrétaire d'Etat aux P. T. T.</i> — 91. Interprétation de cet arrêt.	149
---	-----

§ 3. — *Les raisons et les avantages du système*

92. Rapprochement avec la théorie du préjudice spécial. — 93, 94. L'« anormalité » du préjudice. — 95. La nécessité de limiter le principe de l'égalité devant les charges publiques; le système de M. Michoud. — 96. Son application à la matière des travaux publics. — 97. Les avantages logiques du système de la faute de service. — 98. Son application pratique.	160
--	-----

CHAPITRE II

LES ÉLÉMENTS DE LA RESPONSABILITÉ

99. Les trois éléments. — 100. Le préjudice. — 101. Conditions inutiles.	172
---	-----

SECTION I

La faute de service en matière de travaux publics

102. Unité de la théorie. — 103. Caractère de droit public du système.	176
---	-----

§ 1. — *Le fonctionnement défectueux du service*

104. La « loi » du service. — 105. — L'obligation de sécurité. — 106. Absence de renversement en droit de la charge de la preuve.	180
---	-----

§ 2. — *Le fonctionnement anormalement défectueux* Pages

107. Importance de cet élément. — 108. Cas où la gravité de la faute apparaît nettement. — 109. Le juge tient compte des charges et des moyens du service. — 110. Application en matière de circulation. — 111. Les circonstances de temps et de lieu. — 112. La situation de la victime à l'égard du service. — 113. Conclusion..... 186

SECTION II

Le lien de causalité

114. Précision. — 115. La constatation de son existence par le Conseil d'Etat. 196

§ 1. — *La faute de la victime et la faute d'un tiers*

116. Diverses formes de l'activité de la victime. — 117. Le rôle du juge dans l'appréciation de la faute de la victime. — 118. Divers cas de faute d'un tiers..... 198

§ 2. — *Le cas fortuit et la force majeure*

119. Le caractère libératoire de la force majeure. — 120. Inexistence d'une distinction spéciale au droit administratif entre le cas fortuit et la force majeure. — 121. Le vice de la chose. — 122. Conclusion. 205

CHAPITRE III

L'ACTION EN RESPONSABILITÉ

123. Etendue du droit commun des accidents de travaux publics. — 124. Caractères spéciaux à l'exécution des travaux publics. 212

§ 1. — *L'action en responsabilité dans les divers modes d'exécution des travaux publics*

125. La régie. — 126. L'entreprise. — 127. La concession..... 216

	Pages
§ 2. — <i>Le cumul des responsabilités de l'agent et de la personne morale administrative</i>	
128. L'abandon du principe ancien. — 129. Le cumul dans la matière des accidents de travaux publics. — 130. Pourquoi il y est apparu.....	222
Conclusion.	231
Bibliographie.	235
Index alphabétique.	243

IMPRIMERIE MAURICE BRENNER & C^{ie}

25, 27 ET 29, PASSAGE DU GRAND-CERF

PARIS - 2^e

